«НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА»
ПРИВАТНА УСТАНОВА

ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

СТРУНЕВИЧ ОЛЕКСАНДРА ПЕТРІВНА

УДК 343.1

ДИСЕРТАЦІЯ

ІСТОРІЯ ПРОКУРОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

12.00.01 – теорія та історія держави і права;
історія політичних і правових учень
(081 – Право)

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
_____О.П. Струневич

Науковий консультант: Саблук Сергій Анатолійович**,** доктор юридичних наук.

КИЇВ – 2021

АНОТАЦІЯ

Струневич О.П. Історія прокурорської діяльності в Україні: теоретико-правовий аналіз. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» (081 – Право). – Приватна установа «Науково-дослідний інститут публічного права», Київ, 2021. – Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Дніпро, 2021.

Досліджено специфіку виникнення і розвитку прокуратури у країнах світу. Охарактеризовано основні риси даного правового періоду. Почергово розкрито їх зміст. Вказано, що інститут прокуратури є таким, зародження якого відбулось ще у стародавні часи, адже наявні відомості про діяльність осіб, наділених функціями, близькими до функцій сучасних прокурорів, ще у стародавніх часи. Із цього слідує висновок, що сучасний стан даного інституту є результатом багаторічної еволюції, кожен із етапів якої вносив певні зміни до статусу прокуратури, які відповідали тогочасним епохам. Теперішній інститут прокуратури є комплексом таких історичних особливостей та аспектів, розроблених із урахуванням сучасних викликів, із якими стикаються прокурори у процесі здійснення службової діяльності. А отже, аналіз передумов зародження прокуратури в різних країнах світу у рамках нашого дослідження дозволить встановити передумови розвитку даного інституту на територіях різних країн світу, а також визначити вплив історичних, соціальних, економічних та правових факторів у процесі даної еволюції на сучасне становище прокуратури, як органу, який реалізовує свої функції із метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

Відзначено, що прокураторів часів Римської імперії не доречно ототожнювати із сучасними прокурорами, адже їх функції були пов’язані із виконанням доручень імператорів: в жорсткому контролі населення,

управлінні землями та повіреними. Загалом, підсумовуючи наведене, можна зробити висновок, що інтереси прокуратора завжди стояли вище інтересів людини, а тому тогочасна посада прокуратора та сучасна посада прокурора фактично не мають нічого спільного.

Проаналізовано специфіку передумов зародження прокуратури у різних країнах світу. Охарактеризовано чинники та фактори, які зумовили появу прокуратури у стародавні часи. Деталізовано характерні риси даного правового явища.

Окреслено специфіку повноважень органів прокуратури на початку 1920-х рр. Досліджено основні історичні події та положення тогочасного законодавства. З'ясовано особливості розвитку системи прокуратури у зазначений період.

В стародавньому світі існували інститути, які за окремими ознаками нагадували сучасний інститут прокуратури: чия діяльність пов'язувалась із підтриманням державного обвинувачення у суді, захистом інтересів держави, участю у судових розглядах справ. Проте, проведення таких ототожнень все ж є досить умовним, адже інститут прокуратури в країнах стародавнього світу зароджувався не таким, яким він існує на даний момент у суспільстві, і не для таких цілей. Особи, близькі за функціями до сучасних прокурорів, були помічниками правителів держав, захисниками їх інтересів та охоронцями їх майна, здійснювали контроль за населенням та збір податків, були управителями провінцій чи земель та виконували ряд інших функцій в їх інтересах. Лише у Стародавній Греції виникли посади, які представляли сторону обвинувачення та сторону захисту в суді, спрямовували свою діяльність на захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави

Законодавство, прийняте з 1849 по 1855 рік, та яке урегулювало прокурорську діяльність в Австро-Угорській імперії, було доволі неоднорідним. У процесі дослідження нами було проаналізовано спеціальне законодавство про прокуратуру (наприклад, «Органічний закон про

прокуратуру», яким було утверджено статус прокуратури, як правоохоронного органу); законодавство про судочинство (для прикладу, Постанову «Про основні риси нового судочинства» від 14 жовтня 1849 року, якою передбачалось створення нової системи судів, згідно якої створювались органи прокуратури); кримінально-процесуальне законодавство (Тимчасовим кримінально-процесуальним кодексом Австрії від 17 січня 1850 року визначався правовий статус прокурора, як учасника кримінального процесу); різноманітні підзаконні нормативно-правові акти (Цісарським патентом від 7 серпня 1850 року урегульовувався правовий статус прокурора, його місце у ієрархії посад державної служби, визначався порядок призначення прокурора тощо.

Прокурори в Австро-Угорській імперії здійснювали нагляд за додержанням законодавства при виконанні рішень судів у кримінальних справах; нагляд за діяльністю слідчих органів, організацією і перебігом судових процесів в окружних та повітових судах; внесення і підтримання державного обвинувачення у справах щодо антидержавної діяльності, убивств, грабежів, підпалів. Також прокурорська діяльність передбачала представництво інтересів громадян у судах першої інстанції з певних категорій цивільних справ (наприклад, у справах про розлучення чи про оголошення особи померлою. Вищі державні прокуратури могли здійснювати такі спеціальні повноваження, як право на касаційне оскарження рішень.

Передумови формування прокуратури в країнах Європи у період XVII-XX століть були закладені ще в часи Римської імперії. Дуже довгий період європейські країни керувалися законодавчими досягненнями цієї держави, і вже на їхній основі почали формуватися інститути прокуратури європейських країн у їхньому сучасному розумінні. Під час дослідження нами були відзначені процеси формування прокуратури у Франції у період XVII-XX століть, адже у цій державі вперше було по суті сформовано інститут прокуратури близький до сучасних прокуратур. У подальшому

французький досвід був запозичений великою кількістю європейських країн, у тому числі Німеччиною та Англію, інститути прокуратури яких були також нами проаналізовані. У контексті нашого дослідження також важливо відзначити, що модель французької прокуратури XVII століття мала вплив на формування прокуратури в Російській імперії, що водночас відобразилось на формуванні прокуратури на українських землях.

Проміжок часу 1922-1923 років був насиченим на події навколо прокуратури, серед яких варто відзначити наступні:

1) було прийнято проект положення «Про прокуратуру».

У даному контексті варто зазначити, що першим проектом положення «Про прокуратуру» положенням прокуратура ставилася в залежність від місцевих органів влади, і цей проект не був підтриманий на з'їзді працівників юстиції, які запропонували впровадження інституту прокуратури в Україні 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. Проте, даний проект не був підтриманий на з'їзді працівників юстиції, і для прийняття нового законопроекту була створена спеціальна комісія.

2) робота відповідальної за новий законопроект комісії.

Оскільки перший проект положення «Про прокуратуру» не був підтриманий на з'їзді працівників юстиції, було створено комісію, на яку покладались обов'язки щодо підготовки проекту положення «Про прокуратуру» згідно тих висновків, які були прийняті на з'їзді працівників юстиції. Результатом роботи комісії стала підготовка проекту положення про прокуратуру, і відповідно вже другий проект положення «Про прокуратуру» відповідав усім зауваженням з'їзду працівників юстиції та був подібним до відповідного законопроекту РСФРР.

3) створення прокуратури, зокрема і губернських прокуратур (спочатку 12, а потім скорочено до 9-ти).

Створення прокуратури в УРСР датоване червнем 1922 року, а його основним завданням було визначено нагляд за виконанням законів і в інтересах правильної постановки боротьби зі злочинністю. Також було затверджено Положення про прокурорський нагляд. Як нами встановлено, прокуратура УРСР, як і прокуратура СРСР, функціонувала за принципом класовості в умовах диктатури пролетаріату, а тому даний орган не був незалежним, як це планувалось у першому проекті положення «Про прокуратуру».

4) початок безпосередньої діяльності новоствореного державного органу.

Етап 1923-1929 рр. відзначається розвитком законодавчої бази функціонування прокуратури, підпорядкованістю прокуратури більшовицькій партії, створенням галузевих прокуратур та спеціальних підвідділів прокуратури республіки. Серед особливостей даного етапу відзначено наступні:

1) було прийнято спеціальне законодавство, яке урегулювало повноваження органів прокуратури.

Важливою подією на цьому етапі стало прийняття Положення про судоустрій УРСР, у змісті якого окремий розділ було присвячено повноваженням Прокуратури УРСР. Статті даного нормативно-правового акту передбачали регламентацію повноважень органів прокуратури, Генерального прокурора, встановлювали порядок призначення прокурорів та їх заступників.

2) на даному етапі відбулось забезпечення української радянської прокуратури керівним складом та прокурорами.

Зокрема, на даному етапі було затверджено першого прокурора України М.О. Скрипника, його заступника, старшого помічника і помічників. Після затвердження керівного складу також на службу було набрано необхідний прокурорський склад. Тож, на початку даного етапу було усунуто останні перепони щодо функціонування даного органу.

3) на прокуратуру УРСР було покладено обов'язок захищати реалізацію партійної політики та інтереси тоталітарної системи.

Про це свідчить призначення М.О. Скрипника, який окрім посади прокурора республіки, був членом ЦК КП(б)У та членом Політбюро ЦК, а тому, його службова діяльність перебувала під наглядом партії. Окрім того, статус прокурора республіки свідчив про те, що діяльність прокуратури мала здійснюватись із урахуванням інтересів тоталітарної системи. Фактично, радянською владою було створено орган, який не міг приймати рішення без її команд.

4) було створено ряд підвідділів прокуратури.

Одним із таких підвідділів стала спеціальна прокуратура з трудових справ, яка здійснювала нагляд за трудовими справами, нагляд за укладанням колективних договорів і тарифних угод, який включав у тому числі й нагляд за своєчасністю реєстрації таких договорів та угод в органах Наркомпраці, та нагляд за їх виконання сторонами. Ще одним прикладом організаційно-структурної ланки центрального апарату прокуратури є створення земельної прокуратури, яка здійснювала нагляд за законністю правовідносин у земельній сфері та нагляд за дотриманням законності в діяльності судово-земельних комісій і землевпорядних установ.

Етап 1930-1934 рр. у діяльності прокуратури, на нашу думку, характеризується наступними особливостями:

по-перше, було створено єдиний центр, який об'єднав здийснював керівництво усією системою прокуратури СРСР.

Так, до 1933 року такий центр був відсутній, оскільки система органів прокуратури СРСР керувалась народними комісаріатами юстиції та підпорядковувались центральним виконавчим комітетам, які діяли в кожній державі, яка входила до Союзу, у тому числі й УРСР. Проте, у зазначений період була створена Прокуратура СРСР, на яку було покладено керівництво діяльністю прокуратур союзних республік, у тому числі й прокуратурою УРСР.

по-друге, було прийнято нове Положення «Про прокурорський нагляд СРСР».

Відзначимо, що у положенні було сформульовано завдання діяльності Прокуратури СРСР, а саме, зміцнення соціалістичної законності та охорона суспільної власності від нападу антисуспільних елементів на усій території СРСР. Тобто, із цього формулювання можемо переконатись, що захист інтересів тоталітарного режиму, як основне завдання прокуратури, набув декларативного характеру та був закріплений у законодавчій нормі.

по-третє, змінилась організаційна структура органів прокуратури.

На початку 1930-х років було створено дільничні прокуратури, які обслуговували окремі райони, зазвичай по декілька. Проте, в 1934 році було створено районні прокуратури, які обслуговували по одному району.

Етап функціонування прокуратури у довоєнний період від 1938 по 1941 рік, характеризується наступними особливостями:

по-перше, посилився вплив держави на органи прокуратури.

По суті, в даний період втручання держави у діяльність прокуратури стало ще масштабнішим, ніж було до цього. У державі відбувався «пошук» ворогів народу, і прокуратура мала усіляко сприяти цим процесам. Зміни у організаційній структурі та вплив на діяльність прокуратури здійснювались таким чином, щоб максимально захистити інтереси партії у різноманітних сферах. У деяких сферах, наприклад, у сфері діяльності органів ОДПУ та виправно-трудових установ, нагляд прокуратури був обмежений в інтересах правлячого режиму, або відсутній взагалі. Прокурори, які відмовлялись діяти в інтересах правлячого режиму оголошувались ворогами народу і також піддавались репресіям. Тобто, фактично, прокурори допускали порушення законності та санкціонували репресії проти громадян в інтересах партії, а інакше самі ставали об’єктами репресій.

по-друге, зазнала змін кадрова політика в органах прокуратури.

Оскільки «вороги народу» були наявні і в органах прокуратури, було прийнято рішення відбирати тих прокурорів, які були готові слідувати

партійній лінії, і саме їх призначати на здійснення нагляду за додержанням законності у тих справах, у яких вона відверто порушувалась. Прокурори стали одним із інструментів, які сприяли проведенню сталінских репресій, а ті прокурори, і їх право на порушення законності санкціонувалось на вищому партійному рівні.

Кінець радянської доби у контексті функціонування органів прокуратури (1985-1991 рр.) характеризується наступними особливостями:

по-перше, до прокурорів було висунуто вимоги щодо результативності.

Прокурори мали володіти усією інформацією про стан дотримання законності у справах, які перебували під їх наглядом, налагоджувати контакти із суспільством, постійно підвищувати свою професійну майстерність та кваліфікацію.

по-друге, діяльність прокурорів здійснювалась в умовах підвищення криміногенної ситуації в державі.

Варто враховувати, що період «перебудови» увійшов в історію нашої держави такої як час, коли виникала організована злочинність. Тому, прокуратура мала посилювати свій вплив на боротьбу із нею. Зокрема, працівники прокуратури здійснювали аналітичну роботу, спрямовану на виявлення найнебезпечніших криміногенних сфер та розробку заходів для впливу на них, були складовою комітетів, які здійснювали боротьбу із злочинністю.

по-третє, на діяльність прокуратури у цей період вплинуло прийняття УРСР республіканського законодавства.

Не зважаючи на усі спроби партійного керівництва повернути верховенство радянського законодавства в союзних державах, їм це не вдалось. Діяльність Прокуратури УРСР була ускладнена її підпорядкуванням Генеральному прокурору СРСР та функціями нагляду за виконанням союзних законів, в той час як на республіканському рівні приймалось нове законодавство.

Ключові слова: *передумови зародження, прокуратура, прокурор, історія, стародавні часи.*

SUMMARY

Strunevich O.P. History of prosecutor`s activity in Ukraine: theoretical and legal analysis. – The qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis for Doctor degree of Law in specialty 12.00.01 «Theory and history of state and law; history of political and legal doctrines» (081 – Law). – Private institution «Scientific Institute of Public Law», Kyiv, 2021; – Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, Dnipro, 2021.

The specifics of the origin and development of the prosecutor's office in the countries of the world are studied. The main features of this legal period are described. Their content is revealed in turn. It is stated that the institute of the prosecutor's office is one that originated in ancient times, because there is information about the activities of persons endowed with functions close to the functions of modern prosecutors in ancient times. It follows that the current state of this institution is the result of many years of evolution, each of the stages of which made certain changes to the status of the prosecutor's office, which corresponded to the epochs of that time. The current institute of the prosecutor's office is a set of such historical features and aspects, developed taking into account the current challenges faced by prosecutors in the course of their official activities. Therefore, the analysis of the preconditions for the emergence of the prosecutor's office in different countries in our study will establish the prerequisites for the development of this institution in different countries, as well as determine the impact of historical, social, economic and legal factors in the evolution of the prosecutor's office. , which implements its functions to protect human rights and freedoms, the common interests of society and the state.

It is noted that the prosecutors of the Roman Empire should not be equated with modern prosecutors, as their functions were related to the implementation of the orders of the emperors: in strict control of the population, land management and attorneys. In general, summarizing the above, we can conclude that the interests of the prosecutor have always been above the interests of man, and therefore the then position of prosecutor and the current position of prosecutor

have virtually nothing in common.

The specifics of the preconditions for the emergence of the prosecutor's office in different countries are analyzed. The agencies and factors that led to the emergence of the prosecutor's office in ancient times are described. The characteristic features of this legal phenomenon are detailed.

The specifics of the powers of the prosecutor's office in the early 1920's are outlined. The main historical events and provisions of the legislation of that time are studied. The peculiarities of the development of the prosecutor's office system in this period have been clarified.

In the ancient world, there were institutions that in some respects resembled the modern institution of the prosecutor's office: whose activities were associated with the maintenance of public prosecution in court, protection of state interests, participation in court proceedings. However, such identifications are still quite conditional, because the institution of the prosecutor's office in the countries of the ancient world was not born as it currently exists in society, and not for such purposes. Persons close in function to modern prosecutors were assistants to state rulers, defenders of their interests and guardians of their property, exercised control over the population and collected taxes, were governors of provinces or lands, and performed a number of other functions in their interests. Only in ancient Greece there were positions that represented the prosecution and the defense in court, aimed at protecting human rights and freedoms, the general interests of society and the state.

The legislation passed from 1849 to 1855, which regulated the prosecutor's office in the Austro-Hungarian Empire, was quite heterogeneous. In the course of the research, we analyzed special legislation on the prosecutor's office (for example, the "Organic Law on the Prosecutor's Office", which approved the status of the prosecutor's office as a law enforcement body); legislation on the judiciary (for example, the Resolution "On the main features of the new judiciary" of October 14, 1849, which provided for the creation of a new system of courts, according to which the prosecutor's office was created); criminal procedure

legislation (the Provisional Code of Criminal Procedure of Austria of 17 January 1850 determined the legal status of the prosecutor as a participant in criminal proceedings); various by-laws (The Imperial Patent of August 7, 1850 regulated the legal status of the prosecutor, his place in the hierarchy of civil service positions, determined the procedure for appointing a prosecutor, etc.).

Prosecutors in the Austro-Hungarian Empire supervised compliance with the law in the execution of court decisions in criminal cases; supervision over the activities of investigative bodies, organization and course of court proceedings in district and county courts; introduction and support of state accusation in cases of anti-state activity, murders, robberies, arson. The prosecutor's office also represented the interests of citizens in the courts of first instance in certain categories of civil cases (for example, in divorce cases or declaring a person dead. Higher state prosecutor's offices could exercise special powers such as the right to appeal decisions.

The preconditions for the formation of the prosecutor's office in European countries in the period of the seventeenth and twentieth centuries were laid in the days of the Roman Empire. For a very long time, European countries were guided by the legislative achievements of this state, and already on their basis began to form the institutions of the prosecutor's office of European countries in their modern sense. During the study, we noted the processes of formation of the prosecutor's office in France in the period of the seventeenth and twentieth centuries, because in this country for the first time was essentially formed the institution of the prosecutor's office close to modern prosecutor's offices. Subsequently, the French experience was borrowed from a large number of European countries, including Germany and England, whose prosecutors' offices were also analyzed by us. In the context of our study, it is also important to note that the model of the French prosecutor's office of the seventeenth century had an impact on the formation of the prosecutor's office in the Russian Empire, which also affected the formation of the prosecutor's office in Ukraine.

The period of 1922-1923 was full of events around the prosecutor's office,

among which the following should be noted:

1) the draft regulation "On the Prosecutor's Office" was adopted.

In this context, it should be noted that the first draft regulation "On the Prosecutor's Office" made the prosecutor's office dependent on local authorities, and this project was not supported at the Congress of Justice, which proposed the introduction of the prosecutor's office in Ukraine on the basis of strict centralization, subordination only the center and complete removal from subordination to local authorities, for the abolition of local departments of justice and the creation of independent local prosecutors. However, the bill was not supported by the Justice Congress, and a special commission was set up to pass the new bill.

2) the work of the commission responsible for the new bill.

As the first draft regulation "On the Prosecutor's Office" was not supported at the Congress of Justice Workers, a commission was set up to prepare a draft regulation "On the Prosecutor's Office" according to the conclusions adopted at the Congress of Justice Workers. The result of the commission's work was the preparation of a draft regulation on the prosecutor's office, and accordingly the second draft regulation "On the Prosecutor's Office" corresponded to all the remarks of the Congress of Justice Workers and was similar to the relevant RSFSR bill.

3) the creation of the prosecutor's office, including provincial prosecutor's offices (initially 12, and then reduced to 9).

The establishment of the Prosecutor's Office in the USSR dates back to June 1922, and its main task was to oversee the implementation of laws and in the interests of the proper formulation of the fight against crime. The Regulations on Prosecutorial Supervision were also approved. As we have established, the Prosecutor's Office of the USSR, like the Prosecutor's Office of the USSR, functioned on the principle of classism under the dictatorship of the proletariat, and therefore this body was not independent, as planned in the first draft regulation «On the Prosecutor's Office».

4) the beginning of the direct activity of the newly created state body.

The stage of 1923-1929 was marked by the development of the legal framework for the functioning of the prosecutor's office, the subordination of the prosecutor's office to the Bolshevik Party, and the creation of branch prosecutor's offices and special subdivisions of the republic's prosecutor's office. Among the features of this stage are the following:

1) special legislation was adopted, which regulated the powers of the prosecutor's office.

An important event at this stage was the adoption of the Regulations on the Judiciary of the USSR, in the content of which a separate section was devoted to the powers of the Prosecutor's Office of the USSR. Articles of this normative legal act provided for the regulation of the powers of the prosecutor's office, the Prosecutor General, established the procedure for appointing prosecutors and their deputies.

2) at this stage, the Ukrainian Soviet Prosecutor's Office was provided with management staff and prosecutors.

In particular, at this stage the first prosecutor of Ukraine M.O. Violinist, his deputy, senior assistant and assistants. After the approval of the management staff, the necessary prosecutorial staff was also recruited. Therefore, at the beginning of this stage, the last obstacles to the functioning of this body were removed.

3) the Prosecutor’s Office of the Ukrainian SSR was obliged to protect the implementation of party policy and the interests of the totalitarian system.

This is evidenced by the appointment of MO Skrypnyk, who, in addition to the position of prosecutor of the republic, was a member of the Central Committee of the CP (B) U and a member of the Politburo of the Central Committee, and therefore, his official activities were under the supervision of the party. In addition, the status of the prosecutor of the republic indicated that the activities of the prosecutor's office should be carried out taking into account the interests of the totalitarian system. In fact, the Soviet government created a body that could not make decisions without its commands.

4) a number of subdivisions of the prosecutor's office were created.

One of such subdivisions was the special prosecutor's office for labor affairs, which supervised labor affairs, supervised the conclusion of collective agreements and tariff agreements, which included supervision over the timeliness of registration of such agreements and agreements in the People's Commissariat of Labor, and supervision over their implementation. parties. Another example of the organizational and structural unit of the central office of the prosecutor's office is the creation of the land prosecutor's office, which supervised the legality of legal relations in the land sphere and supervised compliance with the law in the activities of judicial land commissions and land management institutions.

The stage of 1930-1934 in the activity of the prosecutor's office, in our opinion, is characterized by the following features:

first, a single center was created, which united and managed the entire system of the USSR prosecutor's office.

Thus, until 1933, such a center was absent, because the system of prosecutors of the USSR was governed by the People's Commissariats of Justice and were subordinated to the central executive committees, which operated in each state that was part of the Union, including the USSR. However, during this period, the USSR Prosecutor's Office was established, which was responsible for directing the activities of the prosecutor's offices of the union republics, including the USSR Prosecutor's Office.

secondly, a new Regulation "On the Prosecutorial Supervision of the USSR" was adopted.

It should be noted that the provision formulated the tasks of the USSR Prosecutor's Office, namely, strengthening socialist legitimacy and protecting public property from attacks by anti-social elements throughout the USSR. That is, from this wording we can be sure that the protection of the interests of the totalitarian regime, as the main task of the prosecutor's office, acquired a declarative character and was enshrined in the law.

third, the organizational structure of the prosecutor's office has changed.

In the early 1930s, district prosecutor's offices were established to serve individual districts, usually several. However, in 1934, district prosecutor's offices were established, which served one district at a time.

The stage of functioning of the prosecutor's office in the pre-war period from 1938 to 1941 is characterized by the following features:

first, the state's influence on the prosecutor's office increased.

In fact, during this period, state intervention in the activities of the prosecutor's office has become even larger than before. There was a "search" for the people's enemies in the state, and the prosecutor's office had to facilitate these processes in every possible way. Changes in the organizational structure and influence on the activities of the prosecutor's office were carried out in such a way as to maximize the protection of the party's interests in various spheres. In some areas, such as the ODPU and correctional facilities, the oversight of the prosecutor's office was limited in the interests of the ruling regime, or absent altogether. Prosecutors who refused to act in the interests of the ruling regime were declared enemies of the people and were also repressed. That is, in fact, prosecutors violated the law and sanctioned repression against citizens in the interests of the party, otherwise they themselves became the object of repression.

secondly, the personnel policy in the prosecutor's office has changed.

Since the «enemies of the people» were also present in the prosecutor's office, it was decided to select those prosecutors who were willing to follow the party line and appoint them to oversee compliance with the law in those cases in which it was openly violated. Prosecutors became one of the tools that facilitated Stalinist repression, and those prosecutors and their right to violate the rule of law were sanctioned at the highest party level.

The end of the Soviet era in the context of the functioning of the prosecutor's office (1985-1991) is characterized by the following features:

first, prosecutors were required to be effective.

Prosecutors had to have all the information about the state of law in cases under their supervision, to establish contacts with the public, to constantly improve

their professional skills and qualifications.

secondly, the activity of prosecutors was carried out in conditions of increasing criminogenic situation in the state.

It should be borne in mind that the period of "perestroika" entered the history of our state as a time when organized crime arose. Therefore, the prosecutor's office had to increase its influence in the fight against it. In particular, prosecutors carried out analytical work aimed at identifying the most dangerous criminogenic areas and developing measures to influence them, were part of committees that carried out the fight against crime.

thirdly, the activity of the prosecutor's office during this period was influenced by the adoption of republican legislation by the Ukrainian SSR.

Despite all attempts by the party leadership to regain the supremacy of Soviet law in the allied states, they failed. The activity of the Prosecutor's Office of the Ukrainian SSR was complicated by its subordination to the Prosecutor General of the USSR and the functions of supervising the implementation of union laws, while new legislation was adopted at the republican level.

Key words: *preconditions of origin, prosecutor's office, prosecutor, history, ancient times.*

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

1. Струневич О.П. Історико-правові основи прокурорської діяльності на території нинішньої України : монографія. 2020. 404 с.

2. Струневич О.П. Порівняльно-правовий аналіз Законів України «Про прокуратуру» 1991 р. та 2014 р. *Соціальне право*. 2019. № 4. С. 135-142.

3. Струневич О.П. Прокуратура за часів Російської імперії. 2017. № 1. С. 137-141.

4. Струневич О.П. Прокурорська діяльність у період з XV – до поч. XVIII ст. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2018. № 1, Т. 1. С. 76-82.

5. Струневич О.П. Прокурорська діяльність на території України за

часів Російської та Австро-Угорської імперії. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 2, Т. 4. С. 93-101.

6. Струневич О.П. Специфіка прокурорської діяльності в Австро-Угорській імперії. *Юридична наука.* 2019. № 2. С. 99-105.

7. Струневич О.П. Правовий статус прокуратури у 1917-1922 рр. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2018. Випуск 50. Т. 4. С. 153-161.

8. Струневич О.П. Особливості становлення прокуратури у період від початку н.е. до другої половини II ст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2019. Випуск 54. Т. 4. С. 182-191

9. Струневич О.П. Формування прокуратури в країнах Європи у період XVII-XVIII ст. *Юридична наука.* 2019. № 3. С. 76-81

10. Струневич О.П. Формування прокуратури в країнах Європи у період XIX-XX ст. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2019. Випуск 1. Том 4. С. 96-102.

11. Струневич О.П. Українська прокуратура радянської доби. *Юридична наука.* 2019. № 4. С. 140-146.

12. Струневич О.П. Повноваження органів прокуратури у 1922-1923 рр. *Соціальне право.* 2020. №1. С. 120-124.

13. Струневич О.П. Повноваження органів прокуратури у 1924-1930-х рр.. *Юридична наука.* 2019. № 5. С. 87-93.

14. Струневич О.П. Закономірності функціонування прокуратури у довоєнний період. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2017. Вип. 1. Т. 4. С. 69-74.

15. Струневич О.П. Прокурорська діяльність у післявоєнний період. *Актуальні питання вітчизняної юриспруденції.* 2019. Спецвипуск. Том 2. С. 111-118.

16. Струневич О.П. Правові орієнтири діяльності органів прокуратури у 1978-1985 рр. *Соціальне право.* 2020. № 2. С. 139-146.

17. Струневич О.П. Проблеми сучасного стану діяльності прокуратури та шляхи їх вирішення. *Держава та регіони. Серія: право.* 2020. №1. Том 2. С. 20-24.

18. Струневич О.П. Особливості становлення прокуратури до часів утворення Київської Русі. *Право и политика.* 2019. № 2. С. 202-208.

19. Струневич О.П. Теоретико-правовий аспект розвитку прокуратури в IX-XV ст. *Право и политика.* 2019. № 3. С. 123-128.

20. Струневич О.П. Історико-правовий аналіз повноважень органів прокуратури на початку 1920-х рр. *Право и Закон.* 2019. № 2. С. 87-95.

21. Струневич О.П. Виникнення і розвиток прокуратури в країнах світу. *Visegrad journal on human rights* (Республіка Словаччина). 2018. № 6/2. С. 164-172.

22. Струневич О.П. Загальнотеоретична характеристика передумов зародження прокуратури в різних країнах світу. *Visegrad journal on human rights* (Республіка Словаччина). 2017. № 6/2. С. 149-157.

23. Струневич О.П. Діяльність органів прокуратури у 1985-1991 рр.. *Право як ефективний суспільний регулятор*: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м.Львів, 15–16 лютого 2019 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 89-90.

24. Струневич О.П. Розвиток прокурорської діяльності за незалежної України. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України*: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 25-26 січня 2019 року. Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2019. С. 114-116

25. Струневич О.П. Основні тенденції розвитку правового регулювання прокурорської діяльності. Науково-практичний семінар *«Актуальні питання функціонування системи кримінальної юстиції України»*. 16 травня, 2020 р. Харків. С. 339-342

26. Струневич О.П. Недоліки правового регулювання прокурорської діяльності в Україні. С. 61-66. *Верховенство права у процесі*

державотворення та захисту прав людини в Україні: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 8–9 лютого 2019 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2019. С. 35–37.

27. Струневич О.П. Напрями удосконалення функціонування прокурорської діяльності. С. 112-114. Науково-практичний семінар *«Трудове право та законодавство про працю: шляхи реформування»* (м. Харків, 15 травня 2020 року). С. 76-78

28. Струневич О.П. Досвід діяльності прокуратури у США. *Адміністративне право та процес: актуальні проблеми та шляхи вирішення*: тези доп. учасників наук.-практ. семінару, м. Харків, 21 лютого 2020 р. Харків: НДІ ППСН, 2020". С. 154-158.

29. Струневич О.П. Специфіка розвитку прокуратури в країнах світу за часів зародження правового інституту. VII Міжнародна науково-практична конференція *«Роль юриспруденції у формуванні сучасного суспільства»* Частина друга. (м. Київ, 8 жовтня 2019) Київ. 2019. С. 116-118.

30. Струневич О.П. Передумови виникнення прокуратури у світі. Матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції *«Розвиток Української Держави в умовах активізації євроінтеграційних процесів»*. Частина друга (м. Київ, 15 квітня 2019 р.) Київ. 2019. С. 84-85.

ЗМІСТ

ВСТУП.....22

РОЗДІЛ 1. ЗАРОДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ПРОКУРАТУРИ В СВІТІ.....35

1.1 Передумови зародження прокуратури в різних країнах світу.....35

1.2 Особливості становлення прокуратури до часів утворення Київської Русі.....49

1.3 Теоретико-правовий аспект розвитку прокуратури в IX-XV ст.....69

1.4 Прокурорська діяльність у період з XV – до поч. XVIII ст.....84

РОЗДІЛ 2. ПРОКУРОРСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ ЗА ЧАСІВ РОСІЙСЬКОЇ ТА АВСТРО-УГОРСЬКОЇ ІМПЕРІЇ.....100

2.1 Прокуратура за часів Російської імперії.....100

2.2 Специфіка прокурорської діяльності в Австро-Угорській імперії.....113

2.3 Правовий статус прокуратури у 1917-1922 рр. 134

2.4 Формування прокуратури в країнах Європи у період XVII-XX ст. 152

РОЗДІЛ 3. УКРАЇНСЬКА ПРОКУРАТУРА РАДЯНСЬКОЇ ДОБИ.....175

3.1 Повноваження органів прокуратури у 1922-1930-х рр. 175

3.2 Закономірності функціонування прокуратури у довоєнний період.....201

3.3 Прокурорська діяльність у післявоєнний період.....229

3.4 Правові орієнтири діяльності органів прокуратури у 1978-1991 рр. 249

РОЗДІЛ 4. РОЗВИТОК ПРОКУРОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ.....267

4.1 Основні тенденції розвитку правового регулювання прокурорської діяльності в незалежній Україні.....267

4.2 Проблеми та недоліки правового регулювання прокурорської діяльності в Україні.....315

4.3 Напрями удосконалення функціонування прокурорської діяльності.....342

4.4 Позитивний зарубіжний досвід діяльності прокуратури та шляхи його запозичення для України.....355

ВИСНОВКИ.....371

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....382

ДОДАТКИ.....420

ВСТУП

Актуальність теми. Сучасний стан прокурорської діяльності є результатом багаторічної еволюції, кожен із етапів якої вносив певні зміни до статусу прокуратури, які відповідали тогочасним епохам. Теперішній інститут прокуратури є комплексом таких історичних особливостей та аспектів, розроблених із урахуванням сучасних викликів, із якими стикаються прокурори у процесі здійснення службової діяльності. Дослідження моделі розвитку прокуратури у різні часові проміжки на території сучасної України, а також у різних континентах світу допоможе не тільки надати оцінку прокуратурі як інституту, а й виокремити позитивний досвід, який може бути використаний сьогодні.

Правове регулювання прокурорської діяльності в контексті судово-правової реформи, реформування прокурорської діяльності у зв'язку з ратифікацією Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом, прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру», Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» підлягає перегляду, адже прокурорська діяльність наразі переходить від суворо субординаційної системи до партнерської системи взаємовідносин суспільства і держави. При цьому виокремлення норм, що регулюють прокурорську діяльність в окремий розділ Конституції України свідчить про виокремлення даного органу державної влади в самостійну – «четверту» гілку влади.

Вищевикладене зумовлює актуальність нашого дослідження у зв'язку з прийняттям нових законодавчих актів, що регулюють прокурорську діяльність (серед них і Кримінальний процесуальний кодекс України), також необхідність трансформації ролі прокуратури у зв'язку з євроінтеграційними процесами, забезпечення незалежності та авторитетності цього органу державної влади, розширення складових його конституційно-правового статусу. Для досягнення кінцевої мети нашого дисертаційного дослідження необхідно, на наш погляд, окреслити основні тенденції розвитку правового

регулювання прокурорської діяльності в Україні, щоб забезпечити належний професійний кадровий рівень підготовки майбутніх прокурорських кадрів, а також простимулювати підвищення значимості прокурорської діяльності в ході реалізації спектру їх повноважень.

Крім цього, актуалізація нашого дослідження обумовлена переформатуванням змісту принципів субординації і координації, незалежності, єдності, деполітизації, єдиноначальності та колегіальності, публічності, зонального та предметного принципів організації та здійснення прокурорської діяльності в Україні та світі. В механізмі стримувань та противаг прокуратура все ще залишається одним із основних правоохоронних органів, який відіграє важливу роль у механізмі стримувань і противаг.

Питання прокурорської діяльності, основних тенденцій розвитку правового регулювання у цьому аспекті розглянуті у працях українських вчених-правників, які поєднують наукову з практичною діяльністю, зокрема таких як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.І. Басков, В.Г. Бессарабов, В.П. Горбачов, Л.Р. Грицаєнко, Ю.М. Грошевий, Л.М. Давиденко, П.М. Каркач, В.В. Карпунцов, В.В. Клочков, Г.К. Кожевников, І.М. Козьяков, М.В. Косюта, А.В. Лапкін, Г.А. Мамєдов, І.Є. Марочкін, О.В. Марцеляк, М.В. Мельников, М.І. Мичко, О.Р. Михайленко, Г.О. Мурашин, В.П. Нагребельний, М.В. Руденко, Є.М. Попович, В.М. Савицький, Г.П. Середа, В.В. Сташис, В.В. Сухонос, В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, М.С. Шалумов, Ю.С. Шемшученко, П.В. Шумський, О.Н. Ярмиш та інші. Однак, не применшуючи науковий внесок зазначених дослідників, ми вимушені констатувати, що у зв'язку з нововведеннями правового регулювання правового регулювання прокурорської діяльності в Україні ці положення потребують суттєвого перегляду, що дозволяє зробити лише комплексний ретроспективний аналіз проблематики генезису прокурорської діяльності в Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Робота виконана в Науково-дослідному інституту публічного права відповідно до:

Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року (розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.11.2015 № 1393-р.); Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки (Указ Президента України від 20.05.2015 № 276/2015); Національної стратегії у сфері прав людини (Указ Президента України від 25.08.2015 № 501/2015); Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015); Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 роки (постанова загальних зборів Національної академії правових наук України від 03.03.2016.

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на підставі вивчення й узагальнення існуючих наукових підходів учених у галузі теорії та історії держави і права та інших галузей права, а також чинних законів і підзаконних нормативно-правових актів, практики їх реалізації визначити сутність та особливості формування та розвитку прокуратури, окреслити сучасний стан правового регулювання прокурорської діяльності і на цій підставі сформулювати концепцію розвитку правових засад даного інституту.

Для досягнення поставленої мети у дисертації необхідно, насамперед, виконати такі завдання:

– виявити і розкрити місце та особливості передумов зародження прокуратури в різних країнах світу;

– встановити особливості становлення прокуратури до часів утворення Київської Русі;

– проаналізувати теоретико-правові основи розвитку прокуратури в IX-XV ст.;

– охарактеризувати прокурорську діяльність у період з XV – до поч. XVIII ст.;

– надати характеристику прокуратури за часів Російської імперії;

– з’ясувати специфіку прокурорської діяльності в Австро-Угорській

імперії;

– охарактеризувати правовий статус прокуратури у 1917-1922 рр.;

– виявити зміст формування прокуратури в країнах Європи у період XVII-XX ст.;

– встановити значення повноважень органів прокуратури у 1922-1930-х рр.;

– виокремити закономірності функціонування прокуратури у довоєнний період;

– запропонувати деталізацію прокурорської діяльності у післявоєнний період;

– охарактеризувати правові орієнтири діяльності органів прокуратури у 1978-1991 рр.;

– виявити основні тенденції розвитку правового регулювання прокурорської;

– опрацювати проблеми і недоліки правового регулювання прокурорської діяльності в Україні;

– сформулювати пропозиції щодо напрямів удосконалення функціонування прокурорської діяльності

– проаналізувати позитивний зарубіжний досвід діяльності прокуратури та шляхи його запозичення для України та вивести шляхи його запозичення у національне законодавство.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у зв'язку з діяльністю прокуратури.

Предметом дослідження є теоретико-правовий аналіз історії прокурорської діяльності в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є сукупність сучасних загальних і спеціальних методів та прийомів наукового пізнання. За допомогою логіко-семантичного методу досліджено зміст (розділи 1-4). Порівняльно-правовий метод використано під час аналізу стану дослідження правового регулювання історії

прокурорської діяльності в Україні та закордоном (розділ 4), характеристики співвідношення історії прокурорської діяльності (розділи 1-2) в Україні та різних країнах світу. Методи класифікації, групування, системно-структурний, системно-функціональний застосовано під час узагальнення класифікації етапів історії прокурорської діяльності (розділ 2) в Російській та Австро-Угорській імперіях, а також за радянської доби та незалежності України (розділи 2-4). За допомогою спеціально-юридичного і статистичного методів встановлено проблеми правового регулювання історії прокурорської діяльності (розділ 4). У свою чергу, структурно-логічний метод використовувався для визначення можливостей усунення окреслених проблем та оптимізації подальшого розвитку прокурорської діяльності.

Емпіричну базу дослідження становлять наукові праці вчених з різних галузей знань, зокрема філософії, загальної теорії права і держави, адміністративного права, інших галузевих правових наук, які стосуються характеристики сутності та особливостей реалізації прокурорської діяльності.

Положення та висновки дисертаційного дослідження ґрунтуються на критичному аналізі норм Конституції України, Закону України «Про прокуратуру» та інших законів, підзаконних нормативно-правових актів, а також відповідних проєктів нормативно-правових актів.

Інформаційну та емпіричну основу роботи становлять узагальнення практики реалізації прав прокурорів, аналітичні статті, довідкові видання, статистичні матеріали, а також власний досвід роботи в органах державної служби.

Наукова новизна одержаних результатів. Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є однією з перших спроб на підставі вивчення сучасних наукових надбань учених, аналізу чинного національного та зарубіжного законодавства, проєктів нормативно-правових актів з’ясувати сутність та особливості правового регулювання

прокурорської діяльності, що дозволило сформулювати відповідну концепцію розвитку та реалізації прокурорами своїх прав під час та після проходження служби в органах прокуратури, обґрунтувати низку нових теоретичних положень і висновків, надати практичні рекомендації та пропозиції з досліджуваних питань. У результаті дослідження сформульовано низку наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем, а саме:

уперше:

– сформульовано комплексний перелік проблем правового регулювання прокурорської діяльності на сучасному етапі розвитку України, якими є наступні: 1) встановлення партнерських відносин між прокуратурою і людиною за умови реалізації субординаційно-координаційного принципу; 2) проблема скасування або збереження загального нагляду як різновиду наглядової прокурорської діяльності; 3) проблеми правового регулювання добору кадрів для здійснення прокурорської діяльності; 4) проблеми визначення критеріїв морально-етичних якостей при доборі кандидатів на посаду прокурора;

– аргументовано, що «тенденція правового регулювання прокурорської діяльності» – це напрям розвитку правових норм, що регулюють здійснення прокурорами діяльності з реалізації організаційно-управлінських, наглядово-контрольних, процесуальних та інших повноважень, визначених законодавством, що визначає майбутні перспективи прокурорської діяльності;

– обгрунтовано, що тенденціями розвитку правового регулювання прокурорської діяльності в сучасній Україні є такі: 1) розширення конституційно-правового регулювання статусу прокуратури з-поміж інших органів державної влади; 2) впровадження європейських стандартів прокурорської діяльності; 3) запровадження механізмів реалізації прокуратурою своїх функції на час перехідного періоду; 4) посилення правового регулювання антикорупційної діяльності прокуратури; 5)

поглиблення незалежності в діяльності прокуратури України;

– виділено такі проблеми збирання прокурором доказів на окупованих територіях України Луганської та Донецької областей: 1) неможливість доступу прокурора до окупованих територій України Луганської та Донецької областей; 2) неможливість витребування необхідних доказів у установах, підприємствах та організаціях, що знаходяться на окупованих територіях України Луганської та Донецької областей; 3) перебування осіб, у розпорядженні яких знаходяться докази на окупованих територіях України Луганської та Донецької областей; 4) фактична неможливість отримання доказів у вигляді показань осіб (свідків чи потерпілих) з числа мешканців тимчасово окупованої території;

– узагальнено комплекс недоліків правового регулювання прокурорської діяльності в Україні: 1) прогалини правового регулювання здійснення прокурорської діяльності в частині звернення до суду для підтвердження підстав представництва прокурором інтересів держави або громадянина в суді; 2) подальше поглиблення політизації прокуратури; 3) невідповідність структури прокуратур і їх організаційно-правової системи структурі судової системи в цілому; 4) незбалансованість правозахисної діяльності прокуратури; 5) відсутність законодавчої ініціативи в Офісу Генерального прокурора; 6) узагальнення здійснення функції прокурорського нагляду у кримінальному провадженні;

– запропоновано запровадити можливість днів-консультацій адвокатів у прокурорів на основі досвіду Великої Британії шляхом доповнення Розділу IV Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII статтею наступного змісту: «Стаття 28. Надання юридичних консультацій адвокатам.

1. Прокурор надає юридичні консультації адвокатам з питань правозастосовчої діяльності у визначені його трудовим розпорядком дні.

2. Юридична консультація прокурора надається у відповідь на письмовий запит, оформлений та поданий адвокатом у встановленому

законом порядку.

3. Відповідь на письмовий запит надається прокурором особисто у визначені його трудовим розпорядком. При цьому, консультування адвоката може носити характер взаємності»;

удосконалено:

– характеристику напрямів актуалізації антикорупційної (координаційної) прокурорської діяльності: 1) попередження корупційних проявів та прогнозування щодо конкретних посад, місць і людей, що уражені цією «суспільною хворобою»; 2) виявлення кримінальних корупційних правопорушень і притягнення до відповідальності винних осіб у вчиненні корупційних діянь; 3) здійснення заходів запобігання та протидії корупції, координацію таких заходів, забезпечення їх системного, послідовного і періодичного характеру;

– аналіз наступних напрямів запозичення досвіду прокурорської діяльності Великій Британії у національне законодавство: 1) варто забезпечити вимоги до посади Генерального прокурора в частині участі відповідного кандидата в органах прокурорського самоврядування; 2) варто запровадити можливість взаємних днів-консультацій адвокатів у прокурорів.;

– деталізацію змісту функцій спеціалізованих фінансових прокуратур на українських землях в складі Австро-Угорської імперії, якими були: 1) представництво інтересів держави при вирішенні правових спорів (у тому числі, у справах, які належали до сфери нафтової промисловості, гірничої справи, скловиробних заводів, установ зв'язку, державних монополій, казенних маєтків, штрафів, що накладалися судами у спорах великих капіталістичних монополій (синдикатів, трестів); 2) судове представництво у справах, предметом розгляду яких були державне майно та прирівняні до нього фонди, і, як наслідок - захист майнових інтересів держави; 3) висунення звинувачень у судових спорах, що стосувалися державного майна; 4) вироблення правових висновків; 5) юридична допомога державним організаціям, їх консультації при укладанні юридичних; 6) участь у реалізації

правових актів, що стосувались державного майна та фондів, які до них прирівнювалися. Важливо при цьому зазначити, що здійснюючи представництво інтересів державних органів у судах, фінансові прокуратури користувались процесуальними правами позивача чи відповідача;

– обґрунтування положення про те, що до особливостей діяльності органу прокуратури в Великобританії із прийняттям Закону про судочинство у справах Корони 1947 року віднесено наступні: 1) інституту прокуратури чи її прямого аналога взагалі не існувало, а її повноваження були розподілені між іншими державними інститутами, при цьому головну роль надавали системі прокуратурі; 2) генеральний атторней очолював адвокатський корпус, представники якого в необхідних випадках виступали на судових процесах як обвинувачі, тобто виконували функції прокурорів; 3) при слуханні особливо важливих кримінальних справ, обвинувачення підтримувала спеціально уповноважена на це посадова особа, а саме Директор публічних переслідувань; 4) генеральний прокурор представляв інтереси короля у парламенті;

– характеристику основних моделей побудови прокуратури у Європі у період XVII-XX ст.: 1) французька – прокуратура, в основному, була інститутом кримінального переслідування, а саме займалася розглядом справ як на стадії слідства, так і судового розгляду. Щодо цивільного процесу, то тут прокуратура виконувала другорядну роль; 2) англійська – основним завданням прокуратур, що опиралися на англійську модель, було представлення інтересів держави в суді; загальнонаглядові функції розглянутого інституту в цій системі відсутні; 3) північноєвропейська (контрольна) – основна діяльність прокуратури зводиться до контролю діяльності апарату державної влади, щодо кримінального процесу, то він перебуває на другому плані;

– обгрунтування змісту шляхів запозичення в Україну позитивного зарубіжного досвіду пострадянських держав: 1) наділення прокурора функцією самостійно і за участю органів досудового розслідування

здійснювати розслідування кримінальних правопорушень; 2) розширення наглядових повноважень в частині контрою за законністю судових рішень; 3) наділення Генеральної прокуратури правом законодавчої ініціативи;

– аналіз напрямів запозичення позитивного досвіду Китайської Народної Республіки у правовому регулювання діяльності прокуратури, серед яких виділено такі: 1) виборність посад прокурорів; 2) правове стимулювання активної антикорупційної діяльності; 3) можливість здійснення контролю за законністю судових рішень;

дістали розвитку:

– обґрунтування, що ранній період становлення та розвитку української радянської прокуратури включає три часових проміжки: 1 етап – початковий (1922-1923 рр.) – на даному етапі було прийнято проект положення «Про прокуратуру», не підтриманий на з'їзді працівників юстиції. Для підготовки нового проекту було створено спеціальну комісію, яка підготувала другий проект положення «Про прокуратуру», розробленим із урахуванням зауважень працівників юстиції; 2 етап - організаційний (1923-1929 рр.) – цей етап характеризується вирішенням ряду організаційних питань, пов'язаних із діяльністю прокуратури УРСР. Відбулось прийняття Положення про судоустрій УРСР, у змісті якого окремий розділ було присвячено повноваженням Прокуратури УРСР; 3 етап – еволюційний (1929-1930 рр.) – в цей період відбувалось удосконалення діяльності прокуратури УРСР. До підпорядкування прокуратури було передано слідчих НКЮ. Розростався штат помічників Генерального прокурора УРСР, кожен із яких отримав повноваження у конкретній сфері. Організовано діяльність міжрайонних, міських та дільничних прокуратур;

– теоретичні напрацювання щодо деталізації ознак діяльності прокуратури у 1922-1923 рр., а саме: 1) було прийнято проект положення «Про прокуратуру»; 2) робота відповідальної за новий законопроект комісії; 3) створення прокуратури, зокрема і губернських прокуратур (спочатку 12, а потім скорочено до 9-ти); 4) початок безпосередньої діяльності

новоствореного державного органу;

– твердження про те, що у правовій системі США існує дуже багато здобутків для запозичення наступного позитивного зарубіжного досвіду: 1) розвиток прокурорського самоврядування через створення в Україні асоціацій прокурорів одного рівня; 2) в Україні потрібно було б наділити прокурорів повноваженням надавати юридичні консультації іншим державним органам; 3) поняття «морально-ділові якості», яке фігурує а українському законодавстві, також могло б прив'язуватися до таких «рекомендацій» від кола юристів-практиків, які були б умовою добору кандидатів на посади прокурорів; 4) передбачити серед консультантів судів так званих «соліситорів» або «радників з правових питань»; 5) слід передбачити можливість прокурорських працівників формально займатися і адвокатською практикою, крім випадків представництва в окремих категоріях справ, зокрема кримінальних;

– положення, що у довоєнний період (1930-1941 рр.) прокуратура перманентно розвивалась, оптимізовувалась, розширювала свою мережу. У досліджуваний період було суттєво удосконалено функціональну основу її діяльності. Було створено єдиний центр, який об'єднав здійснював керівництво усією системою прокуратури СРСР - Прокуратуру СРСР, яка, власне, і здійснювала керівництво Прокуратурою УРСР. Суттєвого удосконалення набуло законодавство, яке урегульовувало діяльність Прокуратури УРСР, проте варто враховувати, що ключовою задачею для даного органу було зміцнення правлячого режиму. Відбувався «пошук» ворогів народу, і прокуратура у даному процесі виконувала роль органу, який всупереч законодавству захищав інтереси партії. У зазначений період було сформовано систему місцевих органів Прокуратури УРСР, а також розширено систему спеціалізованих прокуратур;

– позиція, що до 1979 р. функціонування органів прокуратури регламентувалось постановами та положеннями, а із прийняттям першого Закону «Про прокуратуру СРСР» було регламентовано усі галузі діяльності

органів прокуратури і він закріплював ряд прогресивних положень (наприклад, регламентовано здійснення загального нагляду органами прокуратури);

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

– узагальнення, що Стародавня Греція по суті є першою зі світових держав, у якій судовий процес набув такого рівня розвитку, а також у якій з'явилась посада, до функцій якої належало державне обвинувачення підозрюваних у вчиненні злочину. Дана посада була у більшій мірі ораторською і мала небагато спільних рис із сучасним інститутом прокуратури. Проте, не зважаючи на це, важливо відзначити те, що у тогочасному суспільстві все досконаліше формувалось розуміння ідей важливості захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави.

Теоретичне та практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені у дисертаційному дослідженні положення надалі можуть бути використані:

– *у науково-дослідній сфері* – для подальшої розробки проблемних питань історії формування та розвитку прокурорської діяльності;

– *у правотворчій діяльності* – під час розробки змін і доповнень до нормативно-правових актів щодо закріплення правових засад реалізації прав прокурорами задля здійснення правоохоронної функції;

– *у правозастосовній діяльності* – для покращення стану реалізації прав на різних етапах проходження служби прокурорами;

– *у навчальному процесі* – тези, положення, висновки, пропозиції, зроблені в дисертації, можуть бути використані в ході вивчення таких наукових дисциплін, як «Історія політичних і правових учень», «Теорія

держави і права», «Правоохоронні органи України», «Філософія права», «Юридична деонтологія», у вищих юридичних закладах освіти, при підготовці лекційних та семінарських занять, у науково-дослідній роботі студентів, слухачів та курсантів, у процесі підготовки робочих програм та планів, підручників, навчальної та прикладної літератури.

Апробація результатів дисертації. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки обговорювалися на всеукраїнських і міжнародних конференціях, семінарах та круглих столах: «Наукові дослідження сучасного законодавства України – прогрес юридичної науки XXI століття» (м. Київ, 25-26 червня 2015 року), «Актуальні проблеми реформування системи законодавства України» (м. Запоріжжя, 27-28 січня 2017 року), «Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети» (м. Одеса, 18-19 січня 2019 року), «Актуальні проблеми реформування системи законодавства України» (м. Запоріжжя, 25-26 січня 2019 року), «Верховенство права у процесі державотворення та захисту прав людини в Україні» (м. Одеса, 08-09 лютого 2019 року), «Право як ефективний суспільний регулятор» (м. Львів, 15-16 лютого 2019 року), «Правова доктрина, правоутворення та правозастосування: проблеми зв'язку та шляхи розвитку» (м. Харків, 11 жовтня 2019 року).

Публікації. Основні результати дисертації, висновки та пропозиції знайшли відображення в одноосібній монографії, 16 статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України, 5 статтях – у наукових виданнях іншої держави, а також у 8 тезах доповідей і повідомлень на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з анотації, вступу, чотирьох розділів, що логічно поєднані у 16 підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 423 сторінки, з яких основного тексту – 360 сторінок. Список використаних джерел складається із 430 найменувань і займає 38 сторінок.

РОЗДІЛ 1.
ЗАРОДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ПРОКУРАТУРИ В СВІТІ

1.1 Передумови зародження прокуратури в різних країнах світу

Без розуміння минулого не може бути розуміння майбутнього. Будь-яку правову проблему неможливо розв'язати, не дослідивши належним чином її генезис. Порівняльно-історичний метод дає змогу дійти важливих висновків, а саме – роль і місце прокуратури в історії людської цивілізації, узагальнити передумови та етапи становлення системи прокуратури, прослідкувати обов'язки і повноваження прокурорів у різні періоди часу. А також, знаючи переваги і недоліки правових реформ, які проводились у той чи інший час, можна не тільки об'єктивніше оцінити сьогодення, а й спробувати заглянути у майбутнє [1, с. 158]. Інститут прокуратури є таким, зародження якого відбулось ще у стародавні часи, адже наявні відомості про діяльність осіб, наділених функціями, близькими до функцій сучасних прокурорів, ще у стародавніх часи. Із цього слідує висновок, що сучасний стан даного інституту є результатом багаторічної еволюції, кожен із етапів якої вносив певні зміни до статусу прокуратури, які відповідали тогочасним епохам. Теперішній інститут прокуратури є комплексом таких історичних особливостей та аспектів, розроблених із урахуванням сучасних викликів, із якими стикаються прокурори у процесі здійснення службової діяльності. А отже, аналіз передумов зародження прокуратури в різних країнах світу у рамках нашого дослідження дозволить встановити передумови розвитку даного інституту на територіях різних країн світу, а також визначити вплив історичних, соціальних, економічних та правових факторів у процесі даної еволюції на сучасне становище прокуратури, як органу, який реалізовує свої функції із метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

Історія зародження інституту прокуратури в світі була предметом

вивчення багатьох вчених, таких як: Л.М. Бостан, Є.В. Васьковський, М.П. Воронов, В.С. Заяць, А.Х. Гольмстен, В.М. Гордон, Л.Р. Грицаєнко, К.В. Дрязгунов, О.П. Куценко, В.П. Лакизюк, Л.І Мацько, І.А. Павлуником, В.М. Руденко, В.В. Сухонос, С.А. Халатовим, Н.І. Холодницький, та ін. Тобто, у цілому можна зробити висновок про те, що передумовам зародження прокуратури в різних країнах світу приділено досить багато уваги у працях вітчизняних дослідників. Але разом із тим, дане питання є важливим для нашого дослідження та не втрачає своє актуальності для правової доктрини нашої держави із огляду на те, що в умовах однієї із ключових ролей інституту прокуратури для функціонування сучасної держави Україна, важливо прослідкувати яким чином відповідало його становлення, та у який спосіб відобразились на ньому особливості кожного із етапів його розвитку.

Науковці появу судового представництва, а в тому числі і зародження прокуратури, пов’язують з розвитком цивільного обігу та необхідністю вдосконалення процесуальних форм судового захисту з причини збільшення кількості розглядуваних справ і появи нових категорій учасників судочинства [2, с. 223].

У судочинстві додержавних суспільств і ранньодержавних утворень функції обвинувачення під час розгляду справ про злочини мав виконувати сам потерпілий чи його родичі. Поступово з утвердженням державної судової системи, держава була змушена формувати окремий правовий інститут, який підтримував би від її імені обвинувачення. Тобто, функція обвинувачення трансформувалась із приватної у публічну, що зумовило становлення прокуратури [3, с. 142]. Наведене свідчить про те, що потреба у виникненні інституту із функціями подібними до тих, які сьогодні виконує прокуратура, була об’єктивною. Поява у громадян можливостей захисту своїх прав, обумовила необхідність у представництві держави в таких процесах та захисті її інтересів. Саме це стало однією з причин появи прокурорів, а згодом і утвердження інституту прокуратури, у якому повноваження прокурорів значно розширились.

Сама ж прокуратура як інститут державного обвинувачення не відразу набула вигляду цілісної системи, а сам термін «прокурор» зародився зовсім не як такий, що визначає поняття державного обвинувача. Саме поняття «прокурор» запозичене з французької мови «procureur», яке є похідним від латинського procurer, що в перекладі означає «діставати», «здобувати», «піклуватися») [4, с. 8]. Проте, у науковому та законодавчому обігу даний термін з'явився значно пізніше, аніж власне поява осіб, наділених компетенцією, близькою до сучасних прокурорів. Аналіз наукової літератури свідчить про те, що в стародавньому світі не існувало поняття «прокурор», адже воно з'явилося набагато пізніше у Франції. Проте, діяльність деяких тогочасних державних службовців збігається із завданнями сучасного прокурора. Проте, у Римській державі існувала посада «прокуратура», яка втім мала досить мало спільного із сучасним інститутом прокуратури. Так, вчені В. В. Сухонос, В. П. Лакизюк, Л. Р. Грицаєнко вказують на те, що вперше назва цієї посади зустрічається в документах, що розповідають про події II—I століть до н.е. А саме, у Римській імперії Рутилій Руф Публій (154-74 рр. до н.е.) був відомим юристом та державним діячем. Саме його імператор призначив прокуратором Азії – тодішньої провінції Риму. На цій посаді Публій активно боровся зі зловживаннями відступників, які були вихідцями із соціального прошарку вершників. Згодом посада прокуратора згадується вже у 47 р. до н.е. Тодішній імператор Риму Юлій Цезар призначив Антипатра прокуратором Іудеї, яка у 6 р. до н.е. стане римською провінцією. Ще одним відомим прокуратором часів Римської імперії був Квириній. Саме йому імператор Август доручив тому провести перепис у Сирії, а згодом, у 20 р. до н.е. призначив консулом і наказав тому підкоряти непокірних. Згодом прокурору було доручено керувати чотирма легіонами та управляти одночасно трьома провінціями – Килікією, Сирією і Фінікією. Таких почестей майбутній прокуратор Сирії заслужив завдяки поневоленню громадян і проведеному з особливою жорстокістю перепису в цих східних провінціях [5, с. 21-22]. Отже, прокураторів часів Римської імперії не

доречно ототожнювати із сучасними прокурорами, адже їх функції були пов’язані із виконанням доручень імператорів: в жорсткому контролі населення, управлінні землями та повіреними. Загалом, підсумовуючи наведене, можна зробити висновок, що інтереси прокуратора завжди стояли вище інтересів людини, а тому тогочасна посада прокуратора та сучасна посада прокурора фактично не мають нічого спільного.

Науковець К. В. Дрязгунов також відносить зародження перших гілок прокуратури в світі до часів Стародавнього Риму. Але, вчений дотримується думки, що причиною запровадження посади прокуратора в Стародавньому Римі, як державного чиновника була нова «Конституція», прийнята імператором Августом. Саме він, на думку вченого, приступив до формування нових органів управління, які були не виборні, а призначалися особисто імператором. А під самим поняттям «прокуратор» розуміли службовців, які представляли та реалізували владу імператора на місцях та були відповідальними за всі справи в межах району, міста, області чи країни [6]. По суті, діяльність прокураторів була подібною до служби сучасних прокурорів лише у тому, що і ті, і ті представляли і представляють інтереси держави в певних правовідносинах. Але в той самий час, варто враховувати, що прокуратури Стародавнього Риму уособлювали в своїй діяльності інтереси імператора, в той час як сучасна прокуратура функціонує в інтересах держави, а не її керівництва.

Серед вчених існує також думка, що перші гілки інституту прокуратури зародився саме в Давньому Китаї, де первинні функції прокурорського нагляду здійснювали провінційні чиновники, а їх діяльність спрямовувалась на утримувати народу у покорі. Імператор Цінь-Ші-Хуанді у 221 р. до н.е. поділив імперію на 36 областей. У кожній з них були свої губернатори, військовий комендант та імперський інспектор. Ці чиновники контролювали один одного. Саме така політика сприяла зародженню первинних функцій прокурорського нагляду, при якому імператор взяв на себе роль верховного прокурора – наглядав за точним і неухильним

дотриманням законів. При цьому правитель імперії не міг будь-яким чином реалізовувати свою волю, а лише через закони, саме тому в Стародавньому Китаї був розроблений кодекс, що базувався на принципі колективної відповідальності та був чинним на території всієї країни [5, с. 27]. Тобто, по суті мова йде не про появу посади прокурора в Давньому Китаї, а про виконання імператором окремих функцій, близьких до тих, які виконують сучасні прокурори. На даному етапі ще недоречно вести мову про виникнення прокуратури, проте поступово з'являлись передумови для виникнення потреби у такому інституті.

Відмітимо, що у VII ст. до н.е. в Стародавньому Китаї було запроваджено посаду головного аудитора, основне завдання якого полягало у визнанні чесності чиновників, які мали доступ до держаних коштів. Дана посада міцно утвердилась та існувала незалежно від зміни володарів країни, що говорить про важливості дотримання законності в суспільстві [7, с. 12]. Виникнення даного інституту також свідчить про актуалізацію в Стародавньому Китаї питань, пов'язані із забезпеченням законності в державних процесах.

Щодо прокуратури Давньої Греції, то однією з головних передумов розвитку даного інституту був демократичний устрій, а саме: верховний суд, народні збори і рада п'ятисот. За часів Солона був створений суд присяжних (гелією), суддею якого міг стати будь-який громадянин держави незалежно від майнового цензу, якому виповнилося 30 років. Залежно від того, якою була судова справа і наскільки важлива, жеребкуванням обиралася кількість судових засідателів, яка за винятково складних кримінальних справ досягала навіть 2001 засідателя [8, с. 24]. Проте, крім цього суду, ніяких інших юридичних інституцій, в тому числі прокуратури не існувало. Позивач сам був слідчим, а відповідач - захисником. Усе це відбувалося без ділових паперів, тільки в живих промовах. Якщо не було позивача чи відповідача, його замінювали родичі, близькі люди, друзі, які також складали позовні та захисні промови, для осіб-учасників судової справи, що не мали таланту

красномовства. Після заслуховування сторін, таємним голосуванням виносився вирок. У таких ситуаціях рішення суду присяжних залежало від того, яке враження на суддів справлять промови позивача і відповідача, хто зможе засобами живого слова більше переконати суддів у своїй правоті [8, с. 26]. По суті, в Греції, на відміну від інших стародавніх держав, ще не існувало ні посад, подібних за компетенцією до сучасних прокурорів, ні схожих функцій, якими наділялись інші посадові особи у ті часи, не зважаючи на дуже розвинену, як для тієї епохи, судову систему. Деякі дослідники історії прокуратури відмічають запровадження у Стародавній Греції посади логографа, які займались складання судових. Першим професійним логографом вважається Антифон (V ст. до н. е.), який почав брати плату за складення судових промов. Серед відомих та талановитих логографів були також такі оратори, як Лізій, Ісократ, Есхіл і Демосфен [9, с. 7]. Проте, все ж варто враховувати, що повноваження логографів, які не брали участь в розгляді справи по суті, але приймали безпосередню участь в складанні судових промов, та повноваження осіб, які забезпечують захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, все ж важко ототожнити.

Однак логографи не могли задовольняли потреб судового захисту, оскільки їх роль зводилася виключно до складання обвинувальних і позовних промов, які готувалися заздалегідь, а у самому судовому засіданні логографи не брали участі, і тому не могли заперечувати вимоги обвинувача чи позивача безпосередньо. Саме тому у суспільстві виникла гостра потреба в красномовстві і різко почав зростати попит на риторів-учителів красномовства та риторичні школи [9, с. 8]. Наведене свідчить про розвиток інститутів захисту та обвинувачення в судових процесах, що обумовлювало поступове зростання потреби в спеціальних особах, які здійснювали б такі функції. Тому, саме в цей період в Афінах виникає інститут, який нагадував сучасну прокуратуру. Приватному обвинувачу надавалося право обрати для себе одного або навіть декількох помічників із середовища видатних

ораторів, а у виняткових випадках – народ або вищі урядові установи за відсутності приватних скаржників призначали офіційних обвинувачів, які мали назву категорів чи сінегорів. Ними були видатні оратори Греції такі, як Перікл, Демосфен та ін. Зазначимо, що з появою ораторів-захисників судам доводилось звертатися до деяких хитрощів. Оскільки закон вимагав, щоб учасники судового процесу особисто захищали свої інтереси, сторони, як і раніше, з'являлися до суду для ведення дебатів, але тепер їм давалася можливість після проголошення першої промови просити суд, щоб другу промову виголосив хтось зі сторонніх осіб. Друга промова називалася девтерологією, а той хто її виголошував – синегором [9, с. 6]. Отже, Стародавня Греція по суті є першою зі світових держав, у якій судовий процес набув такого рівня розвитку, а також у якій з’явилась посада, до функцій якої належало державне обвинувачення підозрюваних у вчиненні злочину. Дана посада була у більшій мірі ораторською і мала небагато спільних рис із сучасним інститутом прокуратури. Проте, не зважаючи на це, важливо відзначити те, що у тогочасному суспільстві все досконаліше формувалось розуміння ідей важливості захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави.

Щодо формування певних функцій прокуратури на теренах України, то як стверджує науковець М. П. Воронов воно почалося з скіфської держави. Передумовами зародження правової системи, а разом з нею і прокуратури в цей період пов’язано з наглядовою функцією деспотичних володарів Скіфської держави. Норми права у скіфів передусім захищали життя, майно та привілеї царської сім'ї. Царі мали на меті встановити чіткий порядок використання землі, на належних їм територіях, з метою захисту свого майна. А коли існує наглядова функція, то відповідно, існують і наглядачі [10, с.90]. Царські наглядачі Скіфської держави досить часто розглядаються у науковій літературі як одна із передумов виникнення сучасних прокурорів, проте в умовах авторитарного режиму правління у цій державі. Але в той самий час, варто враховувати те, що такий «нагляд» спрямовувався на охорону майна

царської сім'ї, тобто мова не йшла ні про державні інтереси, ні про захисту прав і свобод людини. А отже, відносити царських наглядачів Скіфської держави до одних із попередників сучасних прокурорів можна лише досить умовно.

Отже, в стародавньому світі існували інститути, які за окремими ознаками нагадували сучасний інститут прокуратури: чия діяльність пов’язувалась із підтриманням державного обвинувачення у суді, захистом інтересів держави, участю у судових розглядах справ. Проте, проведення таких ототожнень все ж є досить умовним, адже інститут прокуратури в країнах стародавнього світу зароджувався не таким, яким він існує на даний момент у суспільстві, і не для таких цілей. Особи, близькі за функціями до сучасних прокурорів, були помічниками правителів держав, захисниками їх інтересів та охоронцями їх майна, здійснювали контроль за населенням та збір податків, були управителями провінцій чи земель та виконували ряд інших функцій в їх інтересах. Лише у Стародавній Греції виникли посади, які представляли сторону обвинувачення та сторону захисту в суді, спрямовували свою діяльність на захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

Щодо міст-держав Північного Причорномор‘я (Ольвія, Феодосія, Керкінтіда, Тіра, Херсонес), які виникли у VI ст. до н. е., то їх державний устрій будувався на тих же засадах що й устрій античних полісів Греції. Вищий законодавчий орган державної влади були народні збори, які вирішували найважливіші питання, обирати посадових осіб та контролювали їх діяльність. Найбільшими правами у містах-державах користувалась колегія архонтів, діяльність яких полягала в керуванні іншими колегіями та стеженні за станом фінансів. Інша колегія, котра називалася номофілаки, що в перекладі означає стражі закону, здійснювала наглядала за поведінкою мешканців та вимагала від них дотримання законів. Також, існувала колегія юристів (продики), котра виконувала прокурорські чи адвокатські функції [11, с. 38-39]. Отже, окремі ознаки прокурорського нагляду в різних сферах

життя тодішніх держав-колоній Стародавньої Греції також прослідковувались і на сучасних українських територіях. Зокрема, варто звернути увагу на контроль над посадовими особами в різних сферах - соціальній, правовій, політичній тощо. Проте, знову ж таки, варто зробити висновок, що такий нагляд і контроль все ж мав лише окремі спільні риси із сучасною прокурорською діяльністю, спрямованою на захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

Як вже зазначалося нами раніше, виникнення прокуратури в світі науковці переважно відносять до часів Стародавнього Риму. Тому, проаналізуємо розвиток інституту прокуратури в цій державі більш детально.

Вчений К. В. Дрязгунов детально описав розвиток інституту прокуратури саме як державного органу Риму. Дослідник зазначав, що з прийняттям імператором Августом нової «Конституції» запроваджувались прокуратори, які призначалися із вершників, а також вільновідпущеників. Август використовував діловий досвід вершників і залучав їх в якості імператорських прокураторів для управління фінансовими справами в провінціях, збору податків, для нагляду за роботою рудників, імператорських земельних володінь, а то і доручав загальне керівництво невеликими провінціями [6].

Тобто, можемо стверджувати, що стрімкий розвиток прокуратури відбувся за правління імператора Августа, при якому вперше було здійснено офіційне закріплення посади прокурора, а саме в «Конституції» Стародавнього Риму. Але інституту прокуратури як такого ще не існувало, а прокуратори лише були слугами імператора з представницькою владою, на яких були покладені спеціальні службові обов'язки.

Згодом, при правлінні імператора Клавдія, який правив у 41— 54 р. н.е, дещо впорядкувалось положення прокураторів. А саме, встановлюється послідовність службових посад, які вели до заняття прокураторських місць. Відтепер прокуратори імператора повинні були належати виключно до стану вершників і обов'язково пройти до призначення на посаду тривалу службу в

легіонах або в преторіанській гвардії. Дещо розширились права прокураторів в судовій системі, вони одержали право виносити судові рішення. Цей захід мав принципове значення для Риму, оскільки прокуратори віднині ставали державними чиновниками. Також, прокуратори були розділені на категорії залежно від важливості провінцій в якій вони займали посаду. Відповідно до категорії прокураторам виплачувалося щорічне утримання. За часів наступників Клавдія I, імператорів Траяна, котрий правив у 98-117 рр., і Андріана був повністю закінчений етап переведення стану вершників у стан державних чиновників. Велику роль у цьому відіграло те, що віднині збирати податки доручили місцевим збирачам, які здійснювали збір тільки під наглядом прокураторів. Також в імперії існували найголовніші прокуратори, їх призначали майже на всі вищі адміністративні посади, які не обіймали особи сенаторського звання [6].

Враховуючи вище сказане робимо висновок, що прокуратура Стародавнього Риму зазнала свого розвитку в період правління імператора Клавдія. Саме в цей час значення прокуратури піднялося, почали зароджуються перші гілки інституту прокуратури, які проявляються в тому що, прокуратори отримали право суду, тобто виносити судові рішення, право слідства і право військового командування. Але при цьому, по відношенню до імператора прокуратор залишався підзвітний йому та повинен був у кожному окремому випадку віддавати звіт у всіх своїх діях. Тобто, проявляється принцип підпорядкованості.

Також, хочемо відзначити й те, що в Римській імперії прокуратори виконували й інші функції, здавалося б, не властиві цим чиновникам. Так, імператори, починаючи з I ст. н.е., вважали для себе обов’язком підтримувати традиції колишньої республіки – влаштовували для народу вистави та дарували хліб. Для цього вони призначали відповідальних осіб – «прокураторів ігр та розваг» [6].

Якщо розглядати систему права, а в тому числі інститут прокуратури Стародавньої Індії, то терміну „право" в цій державі взагалі не існувало.

Єдиним письмовим джерелом права Індії, яке дійшло до наших часів та за яким ми можемо аналізувати правову систему цієї країни є Закони Ману, але фактично це не норми права, а рекомендації із застосування звичайного права. Офіційна хронологія датує їх II віком до н. е. – II віком н.е.

Закони дають нам можливість чітко уявити, яким був судовий процес того часу. А саме, верховний суд вершив цар з брахманами. Судові справи в Індії порушувалися не з ініціативи органів держави, а зацікавленими особами, а процес розгляду справ у судах носив змагальний характер. Сперечаючі, повинні були самостійно переконати суд у своїй правоті і представити для цього відповідні докази. Закони також чітко називають конкретні приводи для розгляду позовів, всього їх існувало вісімнадцять (несплата боргу, продаж чужого перелюбство, скасування договору купівлі-продажу, несплата платні, порушення угоди, суперечка про кордон, крадіжка,наклеп і образу, насильство , розділ спадщини, та ін.). При винесенні вироку суд дотримувався формальної оцінки доказів. Саме покази свідків були основним джерелом доказів в Стародавній Індії. В Законах було встановлено правила за якими повинні були здійснювати опитування свідків. Обвинувачений (відповідач), який не визнав свою провину, міг бути викритий тільки трьома свідками. Якщо вони давали різні показання, то бралися до уваги свідчення більшості. За відсутності свідків вдавались до ордалій (вогнем – якщо підозрюваний брав розпечене залізо у руки і не залишалось опіків; зважування – якщо особа, яку зважували вдруге, ставала легшою, то її визнавали винною) [12].

Аналізуючи Закони Ману робимо висновок, що в Індії не існувало не тільки системи прокуратури, а й навіть осіб, що здійснювали захист чи обвинувачення в суді (на лад сучасних адвокатів і прокурорів). Адже особи повинні були самостійно представляти свої інтереси в суді, при цьому великого значення надавалося за Законами Ману словам свідкам. Саме на їх показах суд спирався при вирішенні вироку.

Главою держави Індії був цар, що самостійно призначав вищих

державних чиновників, яких ми і можемо вважати прокурорами того часу. Важливе значення в управлінні державою відігравала рада царських чиновників, котрі займалася перевіркою всієї системи управління і виконанням наказів царя. Також в країні існував контроль за діяльністю місцевих чиновників. Даний контроль здійснювали спеціальні інспектори [13, с. 46].

Бачимо, що державний устрій Стародавніх країн був схожий між собою. А саме, вся влада, в основному, зосереджувалася в руках царя, котрий і призначав всіх чиновників. Але, не дивлячись на це, в державах існували певні прояви законності, котра забезпечувалася в контролюванні посадовими особами всіх сфер політичного життя держави. Саме в цьому, на наш погляд, проявлються прокурорські функціїї в Стародавній Індії.

Якщо провести аналіз розвитку судового процесу в інших країнах Стародавнього світу, то прояву інституту прокуратури не спостерігається. Наприклад, судовий розгляд справ у франків починався виключно з ініціативи потерпілого, який в свою чергу був зобов`язаний надати суду докази скоєного, привести співприсяжників, котрі могли б підтвердити його хорошу репутацію. Для перевірки істинності свідчень обвинуваченого суди могли застосовувати “суд божий” (ордалії).

Щодо юридичної культури у Стародавньому Вавилоні, то на думку Т. В. Орлової інституту прокуратури в даній державі не існувало, а розгляд справ мав обвинувально-змагальний характер та розпочинався з ініціативи потерпілого. Тобто, сторони повинні були особисто з'явитися на судовий розгляд. Основними доказами в суді були: клятва, показання свідків, письмові акти тощо. Цікавим є те, що суддя оцінював показання сторін і свідків за враженням від їхнього голосу, кольору обличчя, жестів, погляду, а також міг застосувати популярні на той час ордалії. А за неправдиве свідчення передбачалося судове покарання. Відповідно до законів будь-який обвинувач повинен був довести вину підсудного, якщо ж він з цим не справлявся, то був засуджувався до страти. Але при цьому важливе значення

носив кодекс законів царя Хаммурапі, який охоплював майже всі сфери юридичного життя суспільства (кримінальне, цивільне, адміністративне право). Перший звід даних законів датується 2100 р. до н. е. Головною метою створення цього кодексу було максимально забезпечити усі верстви населення, хоча це було зроблено з певною нерівномірністю [14, с.50].

На нашу думку, не дивлячись на відсутність юридично закріпленого інституту прокуратури в Стародавньому Вавилоні, можемо говорити про деякі прояви прокурорської діяльності в даній державі, що спостерігається з кодексу законів царя Хаммурапі. Відповідно якому населення могло представляти свої права не тільки самостійно, а й залучати в судовий процес свого представника, тобто прокурора, але при цьому мусило самостійно відповідати за власні вчинки. Наприклад, за несправедливе застосовувалась передбачалась смертна кара. Саме в цьому проявлялась суворість кодексу законів.

Дослідити прокурорську систему Вавилону можемо також за допомогою аналізу державного ладу цієї держави. Так як Вавилон за формою правління монархія, то зрозуміло, що на чолі стояв цар, влада якого була абсолютною. Посадові особи призначалися царем. Їх діяльність полягала допомозі цареві у сфері управління (мобілізації населення, будівництво, контроль громадських робіт, охорона громадського порядку, збір мита та податків).

Про певні прояви прокуратури в Стародавньому Єгипті можемо судити по документах, що збереглися до нашого часу. Згідно „Долині Царів" вбачається, що на той час проводилися допити осіб, котрі були підозрюваними у скоєнні злочинів, допити свідків, а також здійснювались очні ставки. Також, в документах згадується Фараон Хоремхеб (1319-1292 рр. до н.е.), який увійшов в історію як перший борець із корупцією серед чиновників. Також, в рукописах згадується про осіб, котрі проводили обшуки з метою вилучення украденого, тобто речових доказів [12].

Тобто можемо стверджувати, що вже в той час зароджувались деякі

прояви прокуратури. А саме, існували особи, котрі були уповноваженими здійснювати обшук, проводити допит свідків та боротися з проявами корупції серед вищих верств населення. Тобто, можемо провести певну паралель із функціями прокуратури, що існують в сучасних правових державах.

В усі періоди історії Стародавнього Єгипту вся влада зосереджувалась у руках фараонів та здійснювалась через чиновників. Саме ці чиновники є прототипом сучасних прокурорів. Здійснення центрального управління країною покладалося на візирів. До наших часів зберігся запис в якому один із візирів Єгипту описував свої обов'язки так: "Видавати закони, вершити суд, розмежовувати земельні наділи і здійснювати вищі поліцейські функції". Збережені джерела, крім візира, вказують і на інших чиновників, функції яких є схожими з прокурорським наглядом. А саме, діяльність головних скарбників полягала у контролі всього, що вироблялося в державі. Цікавим моментом є те, що в певній мірі саме населення здійснювало функції прокурора. А саме, судові позови порушувались за скаргою потерпілого, який же самостійно підтримувати обвинувачення. При цьому він, також, мав вказати і міру покарання [15, с. 32-33].

Проаналізувавши державний устрій Єгипту, можемо говорити про те, що фараон зосередив в руках чиновників усю повноту влади, але при цьому вони були підзвітні йому. Тобто, бачимо, що на державному рівні не було закріплено посади прокурора, а існували лише особи, які за вказівками фараонів здійснювали контроль та нагляд на місцях.

Підсумовуючи все вище сказане в даному підрозділі, ми дійшли висновок, що здебільшого в країнах Стародавнього світу не спостерігається правове закріплення інституту прокуратури. Аналізуючи судовий процес, дійшли висновку, що представників сторони потерпілого не існувало, судовий процес міг розпочинатися тільки з ініціативи сторін, права яких було порушено. Але хочемо зауважити, що у Стародавньому Єгипті існував яскравий прояв прокурорів, які захищали права потерпілих, здійснювали

контроль за населенням та запобігали прояву корупції в країні. В більшості державах державний устрій полягав в тому, що прокурори здійснювали роль помічників імператорів. Нами наведено наступні етапи створення і розвитку прокурорів в Стародавніх державах, а саме:

1. Прояви прокурорської системі в тогочасних офіційних документах та законах (Кодекс законів Стародавнього Китаю, Закони Хаммурапі, Закони Ману).
2. Участь прокурорів в судовому процесі (1 пол. І тисячоліття до н. е.). Через стрімкий розвиток держав постала гостра необхідність осіб, котрі будуть представляти права та інтереси населення в судовому процесі. Цисми особами і стали прокурори.
3. Створення прокурорів імператорами (2 пол. І тисячоліття до н. е.). На даному етапі запроваджувалась посада службовця імператора, діяльність якого дещо була схожую на повноваження сучасних прокурорів, а саме: контроль за населення, нагляд за землями володарів держави, збір податків та ін.

1.2 Особливості становлення прокуратури до часів утворення Київської Русі

Історія українського народу – це історія боротьби за своє існування та збереження національних, культурних цінностей та самобутності. Кожний народ має потенціал для зародження власної державності, але тільки висока самоорганізація та духовність є запорукою виникнення самостійної держави. Як відомо, виникнення державності потребує наявності влади, яка для забезпечення законності покладає на прокуратуру нагляд за додержанням та застосуванням законів. У різних країнах світу прокуратура має різні завдання та організаційно-правові засади діяльності [16, с. 64]. Таким чином, сучасний стан прокуратури України знаходиться в прямій залежності від прогресу цього інституту держави в попередні періоди розвитку. Нині функції

прокуратур країн світу не мають кардинально великих відмінностей, оскільки в тій чи іншій мірі вони виконують нагляд за дотриманням законодавства [16, с. 64]. Однак, на початку нашої ери посади прокурора в багатьох тогочасних державах не існувало, а там де вона була, відрізнялася функціональними складовими від визначених на сьогодні.

В наукових джерелах можна знайти велику кількість періодизацій етапів становлення і розвитку прокуратури, однак всі вони є загальними і детально не описують давні історичні події, надаючи лише загальну характеристику їм. Саме тому важливо надати класифікацію етапів становлення та розвитку прокуратури в один із найбільш давніх періодів – від початку нашої ери до IX століття, адже це проміжок часу, за якого активно розвивалось римське право, а на території сучасної України все ще існували грецькі міста держави, які вирізнялися певною організаційною структурою.

На нашу думку, при розгляді проміжку часу з початку нашої ери до IX століття варто виділяти такі характерні етапи історичного розвитку прокуратури:

1) період від початку н.е. до другої половини II ст.;

2) період від другої половини II ст. до VI ст.;

3) період від VI ст. до IX ст.

Тож розглянемо почергово кожен із етапів, щоб з'ясувати, чим вони відрізняються між собою та якими були функції прокурорів в ці періоди.

Якщо розглядати прокуратуру початку нашої ери, то найбільш відомим історичним згадуванням про діяльність прокурорів є ситуація навколо римських прокураторів, яких назначали управляти різними колоніями Римської імперії.

За часів правління імператора Октавіана Августа (до 14 р. н.е.) великого значення набула діяльність прокураторів, які виконували функції по збору податків, управлінню невеликими провінціями; деяка господарська діяльність [17, с. 100]. Таким чином, на рубежі ер в Римській імперії

відбулися зміни в структурі управління, на основі яких посада прокуратора набула більшої ваги, а відповідно особи, які її посідали були прибічниками імператора та служили йому.

Наприклад, у 6 році н. е. Іудея була перетворена на римську провінцію і туди прибув перший її римський намісник Копонев. Всього в Іудеї до початку Іудейської війни (66-73 рр.) було 14 римських намісників, п'ятим з них був Понтій Пілат [18, с. 77]. Тобто за доволі короткий період змінилася велика кількість прокураторів Іудеї. Щодо п’ятого прокуратора – Понтія Пілата, то навколо нього зав’язана неприємна, однак важлива для християнства історія щодо розп'яття Ісуса Христа, яке було здійснено за його наказом.

В.А. Федосик відзначає, що при розгляді історії Іудеї слід зупинитися на ряді проблем, які або є дискусійними, або залишаються без належної уваги дослідників, породжуючи часом надумані суперечки або просто помилкові положення. Не претендуючи на повноту їх охоплення, можна виділити деякі з них. Чи була Іудея самостійною римською провінцією? Яка територія перебувала під управлінням римських намісників Іудеї? У якому ранзі знаходилися намісники Іудеї, традиційно іменовані прокураторами? Всі ці проблеми, так чи інакше, виникають при дослідженні діяльності п'ятого прокуратора Іудеї Понтія Пілата [18, с. 77]. Насправді історія тих далеких часів описується по різному, при тому, що не співпадають думки не лише сучасних вчених, які вивчають період початку нашої ери, але й тогочасних авторів, з праць яких складно сформувати якусь однозначну картину тих події. Все ж вважаємо, що заперечувати наявність посади прокуратора у римських колоніях не варто, питання лише в повноваженнях, які вони виконували.

І.Б. Ротнова вважає, що під час правління імператора Клавдія (до 54 р. н.е.) були розширені повноваження прокураторів, вони отримали право виносити судову ухвалу. Так почала формуватися правова система і разом з нею певні функції прокуратури [17, с. 100]. Дана думка підтверджує, що

деякі із функціональних обов’язків тогочасних прокураторів на території Римської імперії були подібними до тих функцій, які нині виконують прокурори.

Однак, в поняття «прокуратор» вкладається і інше значення, так наприклад, термін «прокуратор» означає агента і використовується для позначення ведення практично будь-якої агентської діяльності. Його застосовували головним чином відносно агентів, керуючих власністю в Римі, і часто використовували практично в тому ж сенсі, що і vilicus (керуючий) або calculator (рахівник) [19, с. 14, 16]. На нашу думку, прокуратори були наділені досить широкими повноваженнями, які переважали повноваження керуючих та рахівників. Ми вважаємо, що прокуратор мав більшу свободу дій, ніж перший, і більш широкі функції, ніж другий.

С.Л. Утченко виражає думку, що тоді як прокуратору давали доручення, то керуючому або рахівнику, давали прямі вказівки [20, с. 259]. Це підтверджує наше попереднє твердження стосовно ширших повноважень прокуратора. Тим не менш, це поняття особливо часто використовувалося для позначення керуючих земельним володінням власника (або dominus), який веде справи з іншими людьми, управляє своїми рабами і керує сільськогосподарськими роботами через прокуратора; такому агенту доручали управління і контроль (підлеглі вказівкам власника) над одним або декількома маєтками. Останнє твердження є достатньо суперечливим, адже одночасно переплітає два значення поняття «прокуратор», як чиновника, що має право виносити судову ухвалу, так і агента, який займався багатьма різними справами. Якщо говорити про те значення терміну «прокуратор», яке має безпосереднє відношення до тематики нашого дослідження, то це однозначно чиновник, який наділений певними владними повноваженнями і має право виносити судову ухвалу [21, с. 2].

Зазвичай прокуратори були вільновідпущениками або навіть привілейованими рабами; і якщо вони були рабами, то могли бути передані іншому власнику при продажу будинку або маєтку, з яким були пов'язані [22,

с. 287]. Судячи з цієї точки зору, прокуратор мав більше прав ніж звичайні раби, однак не був вільною людиною. На нашу думку, навіть якщо тогочасний прокуратор (у значенні привілейованого раба) був службовцем, то все одно перебував під впливом свого володаря і не міг вільно приймати рішення.

У римському цивільному праві термін «прокуратор», – оскільки він означає правосуб'єктність, – паралельний терміну cognitor (представник, захисник) і практично еквівалентний сучасному повіреному. Як і cognitor, прокуратор був особою, за посередництвом якого могло бути скоєно правова дія, яка не є в першу чергу його власним; його призначення було простим і залежало тільки від виразу згоди з боку призначуваного прокуратора. Для того, щоб він взявся за справу, не було потрібно присутність жодної зі сторін спору; і, таким чином, він був здатний представляти особу відсутнього позивача, і стати actor (повіреним) в юридичному сенсі (Festus, у даному випадку cognitor) [21, с. 22].

Слово «прокуратор» придбало політичний сенс в імперії, завдяки пов'язаному з нею особистому управлінню. У тій частині державного управління, яка належала принцепсу (представник сенату), він був єдиним верховним керівником; деякі державні функції він делегував префектам (особа, яка очолювала окремий підрозділ адміністрації, суду чи армії), але більшість цих функцій виконували імператорські агенти – прокуратори. У вузькому сенсі вони були слугами імператора, які володіли не самостійною, а лише представницькою владою і призначалися для виконання дрібних адміністративних обов'язків в імперії [19, с. 29]. Таким чином, можна сформувати таку позицію, що майбутні прокуратори спочатку були рабами, а далі ставали представника імператора і не мали особливої влади, оскільки виконували волю останнього. На нашу думку, прокуратори служили державі, яка на той час фактично уособлювалася в обличчі імператора, тобто вони були одночасно службовцями імперії та окремими слугами імператора.

Особи, що займали посади, пов'язані з особистістю імператора, – такі,

як описані у виразах a libellis, a rationibus (у справах прохань, у грошових справах), ревізори і рахівники, – були прокураторами. Наприклад, Паллант, один з фаворитів-вільновідпущеників Клавдія, був його procurator a rationibus (прокуратор по грошовим справам). Однак поступово, у міру того, як адміністративні обов'язки принцепса розширювалися, значення цих посад зросла і серед них виникла градація рангів. Найвідповідальніші посади прокуратура згодом стали доручатися не вільновідпущеникам, а вершникам, і ця реформа, вперше проведена імператором Вітеллієм (правив до 69 р.) [22, с. 288], більш ретельно була здійснена імператором Адріаном (правив 117-138 рр.) [23, с. 28]. Нижчі ранги без відмінності займали як вершники, так і вільновідпущеники [24, с. 25]. Тож, наприкінці I на початку II ст. н.е. у Римській імперії відбулося певне реформування прокуратури, відповідно до якого вільновідпущеники не могли займати високі прокураторські посади, які віддавалися вершникам. На нашу думку, такі трансформації варто вважати погіршенням в діяльності прокураторів, оскільки це було показником кастової системи, за якої прокуратура не могла безпристрасно оцінювати вчинки всіх верств населення.

Заняття вищих прокуратур поступово перетворилося на одну з віх регулярної вершницької кар'єри; так Тацит (римський державний діяч, історик, син прокуратора) прямо називає цю посаду equestris nobilitas (вершницька знатність). Жоден сенатор, жодна людина, що розраховує на сенаторську кар'єру, не міг бути прокуратором, бо у світі Римської імперії існувало два різних стандарти знатності. Квестура і деякі провідні до неї нижчі посади були дорогою до сенаторською знатності; прокуратура в імператорському домогосподарстві була стартовим майданчиком для префектури, яка була вінцем вершницької знатності [25, с. 108]. Таким чином, на основі даної позиції можна зробити висновок, що до числа прокураторів належали ті члени римського суспільства, які в подальшому мали на меті зайняти посаду префекта. На нашу думку, посада прокуратора була перехідним етапом у прагненні до префектури, адже префект був

наділений порівняно ширшими правами, заміщаючи римських царів у разі їх відсутності.

Початкові повноваження, якими, як передбачалося, був наділений прокуратор, добре визначені словами Тиберія про те, що права його прокуратора поширюються тільки на його рабів і особисту власність. Це – згадка лише про приватного фінансового агента імператора в сенатській провінції; однак, як не можна провести реальне розмежування між первинним юридичним ставленням імператора до фіску, з одного боку, і до свого спадкового майна, з іншого боку, так само відмінність між приватним агентом імператора і агентом, що займається його державними справами, – це розходження швидше положення і значення, ніж факту чи закону. Однак виявилося неможливо обмежити імператорських агентів тими межами влади, які таким чином вказав Тиберій. Між ними і сенатськими чи іншими властями в провінціях виникали суперечки; і той факт, що Клавдій запросив затвердження всіх рішень, прийнятих його прокуратором, наводиться як приклад поміркованості Клавдія [26, с. 32].

В провінціях не було підходящого суду або арбітражу, який міг би приймати рішення про права прокуратора, а прокуратор, який не визнавався належним суддею за приватними позовами, був уповноважений вирішувати спори, що виникали у зв'язку з виконанням його фінансових обов'язків [27, с. 13]. Відносно імператора його обов'язки були строго визначені і обмежені; прокуратор був цілком підзвітний йому з питань використання його коштів або будь-якої частини його власності; він не мав права подарувати, продати або передати її, і його обов'язки були сформульовані як ретельне управління цією власністю (diligenter gerere) в запропонованих межах [28, с. 82]; проте поки він залишався в цих межах, його рішення мали ту ж силу, що і рішення самого імператора [28, с. 83]. Ми вважаємо, що такі обмеження повноважень були необхідними, адже тим самим імператор контролював прокураторів, щоб вони не перевищували своїх повноважень. Також варто припустити, що певна обмеженість влади прокураторів не дозволяла значному розвитку

корумпованості в державній системі.

Існувало кілька класів прокураторів, проте більшість з них були чисто фінансовими службовцями і могли бути віднесені до розряду прокураторів фіску. Чиновник, який займається фіском в Римі, спочатку був прокуратором, як і агент зі збору у фіск римських або італійських податків. У написі часів Нерона (імператор з 54-68 рр.) зустрічається procurator summarum (прокуратор по грошовим сумам) [29, с. 214], який є вільновідпущеником; до цього класу могли також належати службовці, що називалися procuratores rationum summarum (прокуратор по підрахунку грошових сум), вони займали положення зберігачів та ревізорів імператорських рахунків, хоча останній титул, мабуть, пізніше мав обмежене значення [25, с. 107]. В загальному наявність у Римській імперії таких прокураторів як: прокуратор по фіску, прокуратор по грошовим сумам, прокуратор по підрахунку грошових сум свідчить про те, що всі перелічені посади нині входили б до фінансових управлінь та казначейств, які виконують організаційно-контрольні функції в фінансовій сфері. Тогочасні ж прокуратори, що не входили до сенату займалися доволі різноманітною роботою, яка в нинішньому розумінні не належить до функціональних обов'язків прокуратур [25, с. 107].

Обмеженість повноважень прокураторів зводилася до того, що спочатку вони були вищими посадовими особами, пов'язаними з фіском; пізніше зустрічається префект фіску, а при Нерві (імператор 96-98 рр.) – претор у справах фіску. Згадуються й інші назви чиновників цього класу, яких можна ідентифікувати як прокураторів, такі як rationalis summae rei (головний рахівник), dispensator або dispensator summarum (скарбник або скарбник за грошовими сумами) [26, с. 231] і vilicus summarum (керуючий по грошовим сумам) [25, с. 108]. З грецького напису відомий прокуратор (ἐπίτροπος), призначений для збору в фиск римських і італійських податків, таких, як vicesima hereditatium (п'ятивідсотковий податок на спадщину) [24, с. 54].

Варто зазначити, що на цьому історичному етапі розвитку існували

певні форми державності і на території сучасної України. Так, 39 р. н.е. царем Боспору став Мітридат VIII. Заручившись підтримкою північних варварських племен, Мітридат почав проводити незалежну від Римської імперії політику, хоча й підтримував з нею дружні відносини. Для цього цар направив до Рима свого молодшого брата Котіса, аби той ще раз засвідчив шанобливе ставлення боспорського царя до імператора [5, с. 42]. Варто зазначити, що Боспор знаходився на території сучасної України, а саме на Кримському півострові, тому такі трансформації в цьому регіоні мають особливе значення в контексті вивчення історичних основ діяльності прокуратори як одного із органів влади.

Продовжуючи історію цього краю варто зазначити, що Котіс, однак, виношуючи думку самому стати правителем Боспору, вирішив усунути брата з цієї посади, а тому повідомив імператора Клавдія, що Мітридат готується до війни з ним. Тоді Клавдій оголосив Котіса царем і на його підтримку направив свої війська – легіони під командуванням трибуна А. Дідія Галла. Десь близько 45-46 рр. Мітридата вдалося скинути з престолу. Царем став його молодший брат. Але, переховуючись у сусідів – дандаріїв, експравитель Боспору не змирився з поразкою. Коли основні когорти римських легіонерів подалися до Фракії, Мітридат почав наступати на Боспор. Проте боспорські війська підтримали Котіса, якому до того ж активно допомагав командир римського загону Г. Юлій Аквілла [5, с. 43]. Ці історичні факти не мають безпосереднього відношення до розвитку прокуратури, однак описуючи ці міжусобиці на території тогочасного Боспору В.М. Іванов звертає увагу на те, що Мітридат зазнав другої поспіль поразки. Євнон, цар племені аорсів, що межувало з Боспором, видав переможеного римлянам. Доставити Мітридата до Риму доручили Юнію Цілону, прокуратору провінції Віфінія-Понт, з чим той успішно справився [30, с. 39]. Таким чином, один із прокураторів Риму та Римська імперія в цілому мали безпосереднє відношення до історичних процесів на території України.

В.М. Зубарь та А.С. Русяева зазначають, що колишній правитель

Боспору проживав у Римі до 68 р., допоки його не стратили за участь у змові проти імператора Гальби. А згаданий прокуратор, повернувшись на землі Боспору, ще багато років наглядав за провінцією Віфінія-Понт [31, с. 158]. На нашу думку, Юній Цілон, хоча й нібито користувався довірою імператора, інакше йому не довірили б супровід до Риму одного із царів римської провінції, однак в подальшому особливих здобутків у політичній та військовій кар'єрі він не здобув.

Підбиваючи підсумки цього періоду варто висловити думку, що переважно всі згадки про передумови створення прокуратури, пов'язані із діяльністю прокураторів, які могли займати найрізноманітніші державні посади та посади при дворі правителя, а переважно навіть не мали відношення до системи правоохоронних органів, пов'язані із Римською імперією. Така ситуація склалася за рахунок того, що фактично відсутня інформація про життя суспільства і функціонування держав на інших територіях, адже збереглося дуже мало достовірних літературних описів того періоду. Римська імперія ж вирізнялася тим, що вона була найбільшим державним утворенням, а в її центрі – Римі в основному відбувався розвиток права.

Другим періодом становлення та розвитку прокуратури періоду з початку нашої ери до IX ст. є проміжок часу з другої половини II початку VI століть.

Ключовою подією цього періоду є праця одного з найбільш відомих правників Риму Гая, яку було названо «Інституції Гая» 160 р. Зокрема, ця своєрідна кодифікація римського законодавства містила в собі і відповідні норми, що стосувалися діяльності прокураторів. Так, у п. 84 зазначалося про призначення прокуратора, а саме прокуратор для ведення тяжби не призначається урочистими словами, а внаслідок одного лише доручення, причому противна сторона могла не тільки бути відсутньою, але навіть зовсім не знати про призначення [32, с. 51].

В даному пункті також міститься міркування Гая щодо того, хто

вважається прокураторами. Зазначено, що прокуратором визнається і той, кому не дано доручення, якщо він тільки сумлінно веде справу і надає позначення, що сторона, від імені якої він веде справу, визнає вчинені ним юридичні дії, хоча отримуючи доручення в більшості випадків зобов'язаний представити забезпечення; бо на початку процесу часто нічого не знають про дані доручення і виявляється це тільки перед суддею [32, с. 51]. Як бачимо, в даному випадку мова йде про прокураторів, які представляли інтереси громадян у судах. З іншого боку, таке твердження підтверджує наявність в Римській імперії прокураторів, які виконували функції нинішній прокурорів, однак не містить згадувань про те, що прокуратором являлися і інші державні службовці, що займалися управлінням провінціями та працювали у особистому господарстві імператора.

І.Я. Гурлянд досліджуючи інституції Гая наводить п. 98, згідно якого встановлено, якщо прокуратор виступав з боку позивача, то він повинен був переконати противника в тому, що довіритель дасть згодом своє схвалення і затвердження на вчинені юридичні дії, так як можна було побоюватися, що довіритель подасть позов вдруге по тій ж самій справі. Цієї небезпеки немає, якщо суперечка ведеться через когнітора, так як всякий, який для ведення тяжби надає заступника-когнітора, не матиме з приводу даної справи більше позовів, ніж якби сам вів тяжбу [33, с. 37]. Тобто, можна говорити про два види офіційних судових представників – прокуратора та когнітора. На скільки ми розуміємо, частіше представником виступав прокуратор, скоріше всього це було при присутності позивача у суді. Щодо когнітора, то можемо відзначити, що на відміну від прокуратора, який представляв права позивача, він виступав від власного імені, а тому про повторний позов мова йти не могла.

Продовжуючи розмежування повноважень судового прокуратора та когнітора варто привести п. 101, відповідно до якого, якщо ж з боку відповідача з'явився хтось від чужого імені, то він повинен завжди представляти доручення, бо ніхто не шанується як захисник чужої справи без

подання попереднього доручення. Але якщо позов вчинялися проти когнітора, то заміщена особа повинна дати доручення, а якщо проти прокуратора, то сам прокуратор. Те ж саме стосується опікуна та піклувальника [32, с. 59]. На нашу думку, із вищезазначеного можна зробити висновок, що прокуратором варто вважати особу, яка була призначена представником на основі доручення сторони судового процесу, або того, хто управляв майном позивача або відповідача. Також остання положення дає право нам стверджувати, що прокуратор міг виступати у судовому процесі і від свого імені. Ще однією відмінністю між прокуратором і когнітором було те, що останній отримував позов про невиконання судового рішення.

Ми вважаємо, що важливим є визначення того як посадовці різних державних утворень на території України тих часів здійснювали контроль та нагляд за законністю.

Прикладом цього може стати листування громадян Херсонеса з прокуратором провінції Мезія (що на території сучасної Болгарії) за часів правління імператора Септимія Севера (193-211 рр. н.е.) [31, с. 167]. Наприкінці II століття н.е. в Херсонесі була велика кількість домів розпусти. Ці розважальні установи, як правило, обслуговували легіонерів римських когорт, які протягом століть з перервами дислокувались у місті. Утіхи римлян приносили полісу неабиякі прибутки, які ділили між містом і гарнізоном. Проте римляни вирішили, що відведеної долі їм замало, і почали привласнювати більшу суму, ніж для них призначалася. Це викликало незадоволення херсонеситів, і вони звернулися зі скаргою до прокуратора Мезії, аби той відновив справедливість [34, с. 151]. Скаргу від імені громадян підписали архонти. Прокуратор Мезії погодився зі скаржниками, і прибутки публічних домів знову почали ділити справедливо [35, с. 162]. Дана ситуація є показовою, адже свідчить про те, що прокуратори забезпечували дотримання законності, в даному випадку щодо справедливого поділу доходів домів розпусти. Звичайно ж нині, в багатьох країнах діяльність домів розпусти є протизаконною, однак тоді це була норма часу, а тому потрібно це

враховувати.

Проте справа набула такого розголосу, що тексти всіх листів (і навіть їх копії) вибили на камені, який встановили на видному місці. Є підстави вважати, що це було зроблено за наказом військового трибуна Л. Аррія Алкавіада, адже напис встановили на місці дислокації римського військового загону [35, с. 167]. Показовим у цьому плані є текст декрету 174 р. н.е., розміщений на епіграфічному пам'ятнику Херсонеса. Він цікавий для нас ще й тим, що розмістили його тут на честь імператора Марка Аврелія, прокуратора провінції Нижня Мезія Тита Аврелія Кальпурніана Аполлоніда та його дружини Аврелії Пауліни [5, с. 44].

Тож, іноді прокураторам доводилося вирішувати деякі делікатні справи такі як податок з проституції, тим не менш це було нормою того часу і приносило прибутки міським бюджетам. Таким чином, до обов'язків прокураторів варто віднести як нагляд за дотриманням законності, так і безпосередньо контроль за податками. Велику цікавість становить також факт звеличення цієї історії, адже на перший погляд вона не є якоюсь особливою, не зважаючи на це вона викарбувана на камені і увійшла в історію.

Представляється безперечним, що з часів Клавдія титул a rationibus був зарезервований за центральним керівником фіску. Після Адріана цю посаду зазвичай займали вершники [13, с. 114], і члени цього центрального відділення, тепер остаточно упорядкованого, мали вищий статус, ніж їхні колеги в провінціях. Титул procurator rationum summarum, що відноситься до II ст. н. е., безсумнівно, позначає якогось високопоставленого чиновника, пов'язаного з фіском. Оскільки він, мабуть, не був ідентичний титулу a rationibus, було висловлено припущення, що цей титул мав вказувати на посаду допоміжного керівника фіску, можливо, вперше засновану Марком Аврелієм (імператор 161-180 рр.) [25, с. 108]. Зважаючи на те, що не всі джерела тогочасної літератури дійшли до нашого часу, а ті, що дійшли описуючи державний устрій Римської імперії не конкретизують уваги на

тому, які функції покладені на окремих посадовців іменованих прокураторами. Багато в чому проблеми не ясності функціональних обов’язків конкретних прокураторів пов’язані із не визначеністю понятійного апарату щодо чиновників імператорського апарату.

За ранньої імперії титул rationalis часто використовувався без відмінності з титулом «прокуратор» [36, с. 61] та зберігав таке широке значення аж до III ст. н. е., коли він поступово витіснив титул a rationibus, який позначав вищого чиновника фіску.

Інший клас прокураторів здійснював свою діяльність в межах імператорських провінцій. Прокуратори здійснювали функції фінансових чиновників в імператорських провінціях, подібні до функцій квесторів (тобто, наглядачів за фінансовими справами держави армії) у сенатських провінціях. Діяльність таких прокураторів пов’язувалась із провінційним відділенням імператорської скарбниці (fiscus provincialis), а серед їхніх функцій варто відзначити управління збором належних до нього податків, а також його витратами. Інша скарбниця була пов'язана з військовою базою в таких провінціях (fiscus castrensis). Її управління здійснював відповідний агент (procurator castrensis), який забезпечував спостереження за виплатами солдатам в цьому окрузі та за військовими витратами у цілому [37, с. 75]. Як відзначається у наукових джерелах, в даний період у написах згадувався титул a copiis militaribus (у справах військових фондів) [25, с. 109]; зустрічається також агент монетного двору (procurator monetae), мабуть, у зв'язку з провінційним фіском [13, с. 121]. Із наведеного слідує, що одна із ключових задач прокуратора полягала у веденні фінансових справ армії, враховуючи те, яку роль відігравала армія для держави у ті часи. Регулярні війни із сусідами, повсталими колонами та за нові території вимагали від імператора належним чином обслуговувати армію, і у цьому їм сприяли прокуратори. Агенти, зокрема агент, який забезпечував спостереження за військовими витратами чи агент монетного двору, відносились до прокураторів, проте коло їхніх повноважень було значно вужчим, адже вони

здійснювали свою діяльність у конкретній сфері.

Участю у справах військових фондів діяльність провінційних прокураторів не обмежувалась. Деякі із них, як згадується у наукових джерелах, забезпечували збір імператорських податків, які сплачувались без винятку усіма провінціалами. Збір податків (vectigalia), якими поповнювався провінційний фіск, здійснювався у різні способи. Наприклад, портові збори (portoria) збирались публіканами, тобто особами, які отримували з торгів на відкуп державне майно чи державні податки з підрядами [38, с. 1302]. Проте, більшість податків все ж збирались безпосередньо прокураторами. Деякі прерогативи у зборі податків належали виключно імператорському казначейству, незалежно від того - збирались податки в імператорській, чи в сенатській провінції. У такий спосіб збирались втративші силу легати (bona caduca), майно засуджених осіб (bona damnatorum), п'ятивідсотковий податок на звільнення рабів і на спадщину (vicesimae manumissionum і hereditatium) та одновідсотковий податок від обігу (centesima rerum venalium). Збір здійснювався імператорськими прокураторами, зокрема прокураторами у справах відумерлого майна (procurator a caducis) та іншими прокураторами, кожен з яких здійснював збір особливого виду імператорських доходів [25, с. 110]. Таким чином, окрім фінансової та фіскальної сфери, прокуратори здійснювали діяльність і в податковій сфері. Про це свідчить те, що у сенатських провінціях часто зустрічаються свідчення про податки, які виплачувались імператору, і свідчення того, що їх збір здійснювався спеціальними агентами [39, с. 68].

Ці імператорські доходи, що надходили в цілому з усіх провінцій, можна розділити на три класи. По-перше, це збори, згадані вище, bona caduca, які потрапляли безпосередньо в фіск. По-друге, існували збори, що направляються прямо на оплату певних обов'язків (curae), виконуваних імператором в Римі і у всіх провінціях: це була annona або постачання в Рим зерна; витрати пов'язані з обороною; витрати на транспортування військ і т. д., які повністю лягали на імператорське казначейство, і доходами,

необхідними для оплати цих витрат, управляли прокуратори в провінціях, як сенатських, так і імператорських, які прямо вигравали від такого управління. Нарешті, серед сум, що підлягають виплаті імператору у всіх провінціях, знаходиться patrimonium (спадкове майно) імператора. У написах зустрічається згадка про procurator patrimonii або patrimonii privati (прокуратор у справах спадкового або приватного спадкового майна) [36, с. 111]. Важливо звернути увагу на те, що і в податковій сфері існували прокуратори, при чому найрізноманітніших напрямів діяльності. Наприклад, із вищенаведеної позиції можемо зробити висновок про те, що у сфері збору податків були як наділені високими повноваженнями прокуратори, так і прокуратори, що виконували функції агентів та відповідно були наділені меншою компетенцією. Знову ж таки, узагальнюючи прокураторську систему воєдино можемо називати її державним апаратом, якщо не цілим, то хоча б окремою його частиною.

Вже на рубежі II і III століть була заснована подвійна прокуратура (при імператорі Севері (правив 193-211 рр.)), одним із показників якої варто вважати наявність procurator patrimonii , а також procurator rerum privatarum (прокуратор по приватному майну) імператора, які повинні були управляти великим імператорським майном в провінціях [40, с. 412]. На перший погляд вони здаються ідентичними і спочатку такими і були. Однак, ймовірно, завжди існувало розходження, яке нині встановити доволі складно на основі наявних матеріалів, але все ж існують деякі припущення.

Так, зазначається, що перші складалися головним чином з легатів, відставлених імператором. Звідси походять обов'язки імператорських прокураторів, пов'язані зі спадщиною, «servus exactor haereditatum legatorum peculiorum» (раб-складальник спадщин, легатів і майна)) [24, с. 53]; але в ранньої імперії це розходження між res privatae і patrimonium не було визнано шляхом формального розділення посади прокуратора, і в написах [24, с. 53] те й інше згадується разом. Існувало ще кілька незначних прокураторських посад, згаданих у написах: наприклад, бібліотекарі, розпорядники видовищ і

складів, щоденних господарських витрат і т. п.

Крім численних прокураторів фіску існував ще один клас прокураторів, пов'язаних з імператорським управлінням провінціями. Це були procuratores pro legato (прокуратори з повноваженнями легата), що були намісниками віддалених і порівняно незначних областей, які належали до числа імператорських провінцій [41, с. 131]. Ми вважаємо, що хоча прокуратори з повноваженнями легата й управляли невеликими віддаленими провінціями, але вони мали порівняно більшу самостійність від більшості імператорських прокураторів, адже за ними не здійснювалося того контролю. Порівняно із іншими прокураторами, які перебували у безпосередній близькості від імператора та сенаторів прокуратори з повноваженнями легата фізично не могли бути повністю підконтрольні імператорові та його найближчому оточенню.

Крім того, повідомляється, що в різний час імператорські прокуратори керували такими провінціями, як Альпи, Реция, Норік, Фракія і Мавретанія [42, с. 26]. На наш погляд, названі провінції знаходилися або в безпосередній близькості від Риму як Альпи, Реция, Норік, Фракія, що зумовлювало назначити на ці посади саме імператорських прокураторів, або попередньо прославленими краями як Мавретанія, тому управління ними вважалося престижним.

Імператорські прокуратори залишалися на посаді протягом невизначеного терміну часу і отримували з казни встановлену платню [28, с. 93]. Слова trecenarius, ducenarius і centenarius вказували на значимість їх посад відповідно до платні, яка могла становити від ста до трьохсот сестерціїв [41, с. 66]. Платня цивільних прокураторів в Римі, ймовірно, була вище, ніж платня прокураторів того ж рівня в провінціях. Так, procuratio rationis privatae в Римі, ймовірно, була trecenaria; в провінціях – ducenaria; в Італії, де вона була всього лише відділенням римської, – centenaria procuratio [41, с. 78]. Як бачимо, прокураторів однозначно варто вважати державними чиновниками, оскільки вони отримували гроші із державного бюджету.

Стосовно оплати праці варто зазначити, що вона подібна до сучасних умов, коли більшу платню отримує той, хто займає вищу посаду або є наближеним до основних керівників держави, за часів Римської імперії це були імператорські або сенатські прокуратори.

Градацію рангів, які проходили різні прокуратори, їх положення в імперській організації та статус осіб, призначених на ці посади, не можна встановити точно. Ієрархія рангів часто порушувалася несподіваними і екстраординарними просуваннями, які здійснювалися завдяки милості принцепса чи особистими достоїнствами людини. Так, відомий один прокуратор a memoria (прокуратор, який нагадує), призначений на посаду префекта [24, с. 59]. На нашу думку, це випадок великого злету по службі, адже посада префекта була однією із найвищих державних чинів, до якої повинні були прагнути навіть імператорські прокуратори, а ситуація за якої її займає прокуратор із розряду агентів є певним виключенням із правил. Особливо винятковим останній факт є тому, що тогочасний період існувало розшарування класів, на основі якого особа із нижчих класів фактично не могла дорости до вищих державних посад.

Більш звичайною була кар'єра Тіберія Клавдія Бібіана Тертулла, який піднявся з прокуратури ab epistulis Graecis (по справам грецьких листів) до прокуратури a rationibus, а звідти підвищився до префектури вігілів [25, с. 110]; чи кар'єра Секста Варія Марцелла (початок III ст.), який послідовно піднявся з посад procurator aquarum (прокуратор водопроводів) і прокуратора Британії (procurator Britanniae) до посади procurator a rationibus, а потім був призначений заступником префекта Преторія (vice-praefectus praetorio) [36, с. 98]. Останні позиції є підтвердженням того, що практично кожен, хто займав певні державні посади, навіть достатньо низькі, міг зробити собі кар’єру у державному апараті. Однак, все ж не будь-яка особа мала змогу піднятися до найвищих державних посад, що варто пов'язувати як з особистими якостями, так і з соціальним статусом, який вона займала.

У різні періоди існування імперії політичний вплив прокураторів та

класи, з яких вони призначалися, змінювалися відповідно до мінливих умов імператорського управління. Імперія виникла як винятково приватне [43, с. 619]. Тобто в міру розвитку імперії сама політична організація стала частково замінювати особисту відповідальність принцепса, і виник порядок, відповідно до якого ці посади стала заміщати вершницька аристократія. Певна політична рутина зменшила особистий вплив цих агентів, який був дуже великим при не надто організованій структурі Римської імперії та слабких правителях, які час від часу приходили до влади.

Третім визначеним нами етапом становлення та розвитку прокуратури в період від початку нашої ери до IX століття є проміжок часу від V по IX століття.

У більш пізній період імперії виникає новий вплив – а саме, вплив імператорського особистого домогосподарства. У V ст. домашні вільновідпущеники, такі, як керуючі (cubicularius), володіли такою владою, яку в правління Клавдія мали вільновідпущеники, що займали вищі посади фіску [44, с. 236]. Таким чином, прокуратори, які були наближені до імператора, оскільки працювали не в цілому на благо імперії, а безпосередньо на правителя, отримували привілейоване положення, яким, на нашу думку, періодично і користувалися.

Тим не менш, навіть в цьому випадку він не міг позбутися своєї колишньої поганої репутації для користі. Александрійці наполегливо називали його Cybiosactes (дилер солоної риби), прізвищем одного зі своїх царів, який був скандально скупий [26, с. 311]. Як бачимо, близькі до імператора прокуратори не мали хорошої слави серед інших жителів імперії. На наш погляд, таке ставлення пов’язане із їх походженням, адже ті, хто раніше був фактично рабом, отримавши повноваження на управління імператорським майном і далі сприймалися як раби. Тобто, населення імперії не вбачало в тому положенні, яке займали такі прокуратори їх особистої великої заслуги.

На початку VI ст. відбулася кодифікація законодавства, яку було

проведено по настанові тодішнього імператора Юстиніана І Великого. Імператор Юстиніан увійшов до світової історії не лише як останній римський імператор (за деякими джерелами як перший візантійський правитель), який об'єднав більшу частину Східної і Західної Римської імперій, а головним чином як імператор, який усвідомлював, що держава ґрунтується не лише на силі зброї, але і на праві [45, с. 90]. На нашу думку, імператор Юстиніан І Великий був досить видатною постаттю того часу не лише тому, що він став останнім, хто керував видатною державою античності – Римською імперією, але й завдяки своїй правотворчій діяльності. Можна без перебільшення заявити, що Римська імперія була фундаментом становлення та розвитку права як такого, а всі збірники нормативно-правових актів римського права, які дійшли до нашого часу дають змогу комплексно проаналізувати тогочасні норми та порівняти їх із нинішнім станом нормативно-правового забезпечення.

Одним із найкращих джерел, які донесли до нашого часу основи римського права є «Дигести Юстиніана». Зокрема, у Книзі 3 Титулі ІІІ дигестів, що має назву «Про прокураторів і захисників» досить ґрунтовно описано тогочасне положення прокураторів. Наприклад, зазначається, що прокуратором є той, хто управляє чужими справами по дорученню власника [46, с. 333]. На нашу думку, не варто зводити тогочасне трактування терміну «прокуратор» лише до останнього визначення, адже воно відображає лише один із типів прокураторів, які існували. Фактично наведено положення описує прокуратора-агента, однак варто пам'ятати і про імператорських прокураторів, які були наділені порівняно ширшими повноваженнями.

В цьому ж Титулі ІІІ дигестів Юстиніана, зазначається, що прокуратор приймав участь у судових засіданнях. Особливої уваги заслуговує цитата одного із преторів, який сказав, що прокуратора, назначали для участі у судовому процесі, якого з його згоди власник заявив, щоб судове рішення було виконано, а сам прокуратор зобов’язувався брати участь у судовому процесі [46, с. 335]. Таким чином, були прокуратори, які приймали участь у

судових засіданнях та ставали на захист заявника. За таких умов, як можемо розуміти із наведеного вище, прокуратор зобов’язувався приймати участь у судових засіданнях як за присутності заявника, так і без нього представляючи інтереси останнього.

Слід зауважити, що після правління Юстиніана І Римська, а далі Візантійська імперія постійно потерпали від нападів держав-сусідів та кочовиків, а тому говорити про якісь видатні здобутки у сфері права не є можливим. Щодо інших держав цього періоду, то слід зауважити, що вони також не знаходилися у стабільному положенні та й були порівняно менш розвинені від Риму та його провінцій, що не дозволяло проводити реформування в сфері правоохоронних органів, а саме прокуратури.

Отже, резюмуючи проміжок часу розвитку прокуратури від початку нашої ери до IX століття варто зазначити, що існували так звані прокуратори різних профілів діяльності, окремі з яких варто відносити до правоохоронних органів, тобто вважати прототипами сучасних прокурорів, інші ні. Поділ цього етапу на окремі періоди було здійснено виходячи із двох найвідоміших кодифікацій римського законодавства, відзначених «Інституціями Гая» та «Дигестами Юстиніана».

1.3 Теоретико-правовий аспект розвитку прокуратури з IX-XV ст.

Прокуратура як один із основних інститутів правоохоронної системи зокрема та держави в цілому має велике значення для забезпечення законності. Її виникнення у системі державних органів, що існували на території України, пов'язують із періодом Київської Русі – великої і могутньої держави слов'ян.

Після об'єднання слов’янських племен воєдино було створено державу, яка стала чи найбільшим державним утворенням з часів Римської імперії, однак при дослідження даного етапу розвитку прокуратури потрібно

враховувати і досвід інших країн цього періоду, оскільки з поваленням імперського ладу на території колишніх римських провінцій почали з'являтися нові держави, з новими підходами до забезпечення законності, судового представництва та нагляду.

Дослідженням історії становлення та розвитку прокуратури в період IX-XV століть займалися такі вчені як: М.П. Воронов, Л. Р. Грицаєнко, Ю.М. Грошевий, Л.М. Давиденко, В.В. Долежан, Ю.М. Дьомін, В.Г. Клочков, І.М. Козьков, М.В. Косюта, О.Р. Михайленко, П.П. Михайленко, М.І. Мичко, Ю.Є. Полянський, С.І. Прилуцький, О.М. Спектор, В.В. Сухонос, Б.В. Ференц, П.І. Хамула, Р.М. Шестопалов, М.К. Якимчук та ін.

Однак, на нашу думку, даний етап становлення та розвитку прокуратури досліджений лише фрагментарно. В наукових джерелах досить мало уваги приділено аналізу прокуратури Київської Русі та паралельному розгляду цього органу у інших тогочасних країнах світу. Таким чином, наше дослідження наділено особливою актуальністю, а його результати повинні позитивно вплинути на надання загальної оцінки історичному розвиткові прокуратури.

Приступаючи до розгляду розвитку прокуратури у період з IX по XV ст. потрібно здійснити невеличку ремарку в історію української державності.

Так, починаючи з VI ст. джерела про слов'ян стають різноманітними і досить змістовними. Це знаходиться в прямому зв'язку з тією роллю, яку до того часу починають грати в Східній Європі слов'янські племена і їх боротьба з Візантією, яка, так само як і Римська імперія, але від Різдва Христового, цілком може вважати себе родоначальницею всіх наступних великих і малих імперських домагань [47, с. 7].

Із урахуванням наявних історичних фактів, можна зробити висновок про відсутність свідчень щодо слов'янських навал чи народних вождів, які, породжували у одноплемінників ідеї тріумфального захоплення чужих територій чи світового панування, на відміну від римських імператорів, які діяли із завойовницьких позицій, і залишили досить сумнівну спадщину із

людських страждань.

Ю.Л. Проценко зазначає, що у слов'янських племен не було ні легендарної столиці, ні знаменитої дороги до неї, по якій в'їжджали б підкорювачі світу, ведучи полонених і несучи трофеї, тобто чуже багатство, відібране для своїх потреб. Історія не знає слов'янських навал, але зате в ній чітко позначені інші – нашестя гунів, аварів, печенігів, половців, татаро-монголів, нарешті французів і німців [48, с. 5-6]. Остання позиція наштовхує на думку про те, що вивчаючи історію розвитку прокуратури у слов'ян, ми повинні проводити паралелі рівня забезпечення законності та здійснення нагляду відносно попередніх великих держав таких як Римська імперія, однак встановлювати певні аналогії не варто, адже за стилем державного управління і за ментальними складовими це є зовсім різні суспільні групи.

Для того, щоб дослідження історичного періоду становлення та розвитку прокуратури в IX-XV століттях було більш ґрунтовним потрібно визначити етапи, в рамках яких проходив процес росту інституту прокуратури. На нашу думку, такими етапами є:

1) IX – XII ст.;

2) XII – XIV ст.;

3) XIV – XV ст.

1) Першим підетапом історичного розвитку прокуратури проміжку часу з IX по XV століття є IX-XII ст.

На початку IX століття, фактично з моменту утворення нової держави Київської Русі законотворчі процеси були ускладненні тим, що населення держави було переважно не писемним. Однак, поступово починається поширення писемності на Русі, не остання заслуга в чому належить Кирилу і Мефодію. Першими значними пам’ятками давньоруської писемності вважаються угоди Русі з Візантією – 911, 945, 971 років, написані двома мовами – грецькою та руською [49, с. 4]. На нашу думку, неграмотність населення значною мірою гальмувала процес закладення правових основ у Київській Русі. Тим не менш, як бачимо, факти підтверджують, що вже з

початку X століття велася офіційна переписка із іншими державами, зокрема було укладено договори із Візантією. Ми вважаємо, період Київської Русі характерний наявністю в державі звичаєвого права, на основі якого, тим не менш, суспільні відносини регулювалися на високому рівні.

О. Субтельний стверджує, що право усталилось за часів Київської Русі, у період становлення східнослов'янської державності. Удосконалений урядовцями великого Володимира «Закон Земляний» змінив «Закон Руський» пори Олеговичів – князів Олега (засновника династії) та Ігоря. Продовжила тогочасні законотворчі традиції «Руська правда» – перший писемний правовий кодекс. А наступники Ярослава Мудрого, значно розширивши та деталізувавши давньоруське право, підготували нову редакцію кодексу – «Правду Ярославичів» [50, с. 163]. З останньою думкою можна як погоджуватися, так і не підтримувати її. В першому випадку, автор є правим щодо того, що право на території України вперше у вигляді письмових законів з'явилося у часи Русі. У другому випадку, окремі норми права на території України існували і при давніших народностях: таких як скіфи, сармати, грецькі міста-держави Північного Причорномор'я та ін., однак, по-перше, вони не були воєдино згруповані; по-друге, на відміну від русичів ці народності однозначно вважати нашими предками не можна.

У X столітті почало формуватися князівське законодавство Староруської держави. Княгиня Ольга встановила норми і пункти збору данини, посиливши таким чином функцію нагляду. Вона ж ухвалила закон, що оберігав життя князівських дружинників [51, с. 63]. Таким чином, можемо в даній історичній згадці віднайти зв'язок із прокуратурою, адже традиційно функція нагляду за законодавством в цілому здійснюється прокуратурою. Інтерпретуючи на нинішні умови збір данини можна фактично пов'язати не лише із прокуратурою, але й податковою сферою, яка до цього процесу має навіть більш пряме відношення.

На теренах сучасної України, суд, як важлива складова організованої людської спільноти, існував з давніх часів. Перші згадки слова «суд» мали

місце в Статуті князя Володимира, сина Святослава «О десятинах, судах й людях церковних», датованому орієнтовно початком XI століття [52]. У судовій практиці Київської Русі існував процес змагання, в якому активну участь брали сторони, що іменувалися позивачами. Суд виконував роль посередника, хоча іноді і застосовувалися деякі форми розшукового процесу. Головна роль при цьому належала позивачеві, за ініціативою якого починалося судочинство, формально саме він і був обвинувачем [53, с. 63]. Як бачимо, в даній позиції мова йде про суд та його учасників, до яких нині належить і прокуратура, яка в особі прокурора захищає інтереси позивача. Що стосується того періоду, то згадок про діяльність прокурорів у суді на зорі київської державності не було. Ми можемо лише припустити, що малограмотні руські люди самостійно не могли представляти себе в суді, а з іншого боку, повинна була існувати посадова особа, яка б висувала звинувачення у скоєні певних злодіянь порушникам. Тому вважаємо, що прокурори в судах Київської Русі все ж існували, однак не відомо як їх тоді називали і яким переліком повноважень вони були наділені.

Важливою правовою пам'яткою часів Київської Русі є збірник давніх законів «Руська правда», прийнятий у період правління Ярослава Мудрого. Слово «правда» у назві документу означало «те, що є правильним», тобто істина, справедливість, чесність). Прийняття даної збірки законів відбулось у першій чверті XI століття, як наслідок розуміння князем Ярославом необхідності створення правил, які б урегульовували суспільні відносини. Тому, в 1015 році було складено найдавнішу редакцію «Руської правди», яка дістала назву «Устав Ярослава». В подальшому було прийнято ще дві частини «Руської правда» - у 1072 році синами Ярослава була укладена «Правду Ярославичів». У свою чергу, третя редакція «Руської правди», яка отримала назву «Пространна правда», була значно доповнена змістовно. У першу чергу, варто звернути на те, що вона зберегла положення двох перших редакцій. І при цьому, в третій редакції «Руська правда» була доповнена нормами цивільного, кримінального права і процесу у їхньому сучасному

розумінні [54, с. 139]. Тож, із плином часу до влади у Київській Русі приходили нові правителі, більшість з яких були найближчими родичами своїх попередників на посаді князя. Разом із змінами правителів змінювалася і правова політика держави, а оскільки основним законом тодішньої Русі була Руська правда, то вона зазнавала постійних змін. У всякому разі перелічені вище кодифікації законів були ні чим іншим як доповненнями до «Руської правди».

Зокрема, М. С. Грушевський вважав «Руську правду» кодексом, визнаною основою законодавства держави Київської Русі [55, с. 77]. Ми погоджуємося з видатним вченим та державним діячем, оскільки вважаємо «Руську правду» фундаментальним кодифікованим нормативно-правовим актом, який зібрав в собі всі найкращі законодавчі напрацювання руського народу.

Щодо наступної кодифікації законодавства руського, то її зміст і мета були пов’язані із урегулюванням випадків образ і шкоди, завданих одними особами іншим. За такі злочини, як вбивство, каліцтво чи побої встановлювалась можливість помсти. У тому випадку, коли помста не відбувалась, князеві сплачувалась віра, в залежності від характеру й стану ображеного. При тому, так звану дику віру князеві сплачувала громада у тому випадку, коли на її землі було вчинено вбивство, але на вбивцю не подано позову. Такі норми по суті відображали уклади тогочасного суспільства [53, с. 65]. На наш погляд, остання норма руського законодавства свідчить про недостатню врегульованість суспільних відносин нормами права. Те, що без подання позову до судових органів можна було скористатися можливістю помсти являлося відголоском звичаїв. Слід звернути увагу на те, що в даному документі не містилося конкретних згадок про прокурорів, як представників у судових справах.

Також «Руською правдою» встановлювались порядок й місце судочинства. Місцем суду був княжий двір, а здійснення правосуддя забезпечувалось головною особою – князем. При цьому, князь не був єдиною

особою, яка здійснювала правосуддя, адже він міг передати цю функцію іншим особам, які призначались ним. Наприклад, у визначених випадках справа могла вирішуватись через залучення дванадцятьох обраних осіб, яким було доручено розглядати і вирішувати питання про винність особи, а право призначення кари передавали судді. Тобто, князь був суддею, а дванадцять обраних осіб, які розглядали та вирішувати питання про винність особи, були присяжними у сучасному розумінні. Разом із тим, конкретні свідчення про наявність осіб, яка представляли обвинувачення у тогочасному судочинстві, відсутні [54, с. 139].

Однією із ключових змін у судочинстві, яка відбулась під час правління дітей Ярослава, стало скасування помсти за вбивство. Замість помсти було запроваджено покарання у вигляді сплати вір. Проте, як відзначається в історичних джерелах, найважливіші зміни до тогочасного законодавства були внесені вже за правління Володимира Мономаха, за якого були запроваджені норми, які у сучасному розумінні мали цивільно-правовий характер. Було урегульовано питання торговельного обігу, боргових зобов'язань, неспроможності тощо, а також постанови про спадщину. І усі норми є складовою правової спадщини, яка залишилась після правління Володимира Мономаха. Щодо, власне, здійснення судочинства, то воно також зазнало змін. Передусім, судочинство здійснювалось як княжим судом, так і народним (вічовим), адже місцем суду поряд з княжим двором був торг. Якщо княжий суд керувався правилами «Руської правди», норми якої були спрямовані на захист інтересів князя та не охоплювали усіх випадків, особливо тих, які виникали в повсякденному житті громадян, то вічовий суд переважно дотримувався давніх звичаїв й обрядів [53, с. 66]. Наявність двох типів судів, які могли розглядати однотипні справи, але в першому випадку на основі законів - «Руської правди», а в другому керуючись звичаями та обрядами на перший погляд видається не обґрунтованою. Тим не менш, варто враховувати, що за часів Київської Русі звичаєве право не надто відрізнялося від законів, а тому така ситуація мала місце. Однак, враховуючи

позитивні зміни у регулюванні діяльності суду варто відзначити і певні моменти представництва в судових установах.

Так, третейський суд у стародавні часи існував не завжди у «чистому» вигляді. Прообраз сучасних третейських судів можна зустріти у вітчизняних літописах XII ст., але є підстави вважати, що третейський розгляд існував на Русі і до XII століття. Іпатіївський літопис 1169 р. розповідає про суперечку Великого князя з удільним князем, вирішену за правилами третейського розгляду та участю довірених з обох сторін [56]. Хоча деталі вирішення проблем шляхом проведення третейських судів не розголошуються, однак можна припустити, що довіренні особи могли належати до державних управлінців, а по аналогії із Римською імперією, де ними виступали прокуратори, можна припустити, що це були прокурори.

В Англії та в континентальній Європі в X і XI ст. судові справи досить часто закінчувалися досягненням компромісу та формальним укладенням мирової угоди. Укладення такої угоди супроводжувалося обміном подарунками, що мало на меті показати взаємну довіру сторін. Такі угоди часто досягалися завдяки сприянню посередників, якими зазвичай були спільні друзі і сусіди. У судах багатьох європейських держав (включаючи Англію) в XII ст. регулярно проводилися так звані dies amori (дні примирення). В ці дні суди повністю вживали заходів по примиренню сторін. Така практика, будучи в цілому позитивною для сторін, нерідко призводила до примусу до примирення, що мало негативний характер [57, с. 166]. Як бачимо, практика мирного вирішення проблем винесених на розгляд суду була раніше застосована в інших європейських країнах. Погоджуємося з тим, що примирення сторін в рамках судових засідань як ключовий шлях вирішення проблем не завжди задовольняє сторони, частіше лише одну сторону судового процесу. Також, відсутність згадувань у цьому контексті про прокурорів як представників на судових засіданнях ще раз засвідчує про відсутність даного інституту як в Європі, так і в Київській Русі.

Отже, в період з IX по XII століття не має згадувань про діяльність

прокурорів або взагалі про їх існування на території Київської Русі та інших держав. Можна хиба що зазначити, що основні наглядові функції здійснювалися щодо збору данини, а в рамках судових засідань функції представництва позивача та обвинувачувача не окреслено в історичних пам'ятках тих часів.

2) Другий етап розвитку прокуратури в проміжку часу з X по XV ст. – це період з XII по XIV ст.

Розпад Київської Русі як держави (30-ті роки – XII століття) – закономірний результат її економічного й політичного розвитку. Її правонаступником стало Галицько-Волинське князівство (1199 р. – 40-60-ті роки XIV століття). Зокрема, у ньому збереглися елементи розслідування, притаманні Київській Русі [58, с. 29]. Даний факт засвідчує не наявність інституту прокуратури у Галицько-Волинському князівстві, а скоріше правоохоронних органів в цілому.

Не зважаючи на те, що судова система середньовічної Європи була складною та заплутаною, наявні свідчення того, що поняття спрощеного провадження на основі судового компромісу було характерним і для європейського права тієї епохи. Наприклад, на півдні середньовічної Франції, а саме у Провансі, а також у статутах таких міст, як Арль, Марселт, Ніцца та Авіньйон, вже в XIII–XIV століттях передбачалось мирне врегулювання спорів між громадянами, зокрема, у конфліктах між близькими родичами [59, с. 27]. Мирне врегулювання у таких спорах ґрунтувалось на компенсації шкоди потерпілій стороні. Подібні норми були характерними в XIII–XIV століттях не лише для Франції, але й для законодавств таких держав, як Угорщина, Німеччина, Польща, Сербія, Чехія, Швеція [60, с. 7]. Виходячи із розгляду судової системи європейських країн часів Середньовіччя можна стверджувати, що вже спостерігалася чітка необхідність у посаді прокурора, який би як кваліфікований спеціаліст у судових справах знаходив компромісні шляхи вирішення проблем позивача та відповідача.

Аналізуючи тогочасне німецьке законодавство, звернемо увагу на те,

що в одному із джерел права XIII століття, а саме в «Саксонському зерцалі», принцип відшкодування шкоди також дістав відображення. Наприклад, у статті 14 Книги II «Земського права» було встановлено, що у випадку необережного вбивства та вбивства в умовах необхідної оборони судова справа, за загальним правилом, обмежувалась мирними угодами про відшкодування збитків потерпілій стороні [61, с. 56]. Як наслідок, такі справи розглядались у порядку спрощеного судового провадження до досягнення сторонами компромісу та укладення угоди про відшкодування збитків постраждалій стороні й пом’якшенням покарання для іншої сторони. Також на вирішення спорів впливало християнство, як основна європейська релігія, яка мала вплив на усі сфери життя середньовічної людини. Тому, у період середньовіччя окрім світських, виникають і церковні суди. Головним завданням церковних судів було схилення сторін до миру, заснованому на релігійному розумінні справедливості, що відповідало ранньохристиянській ідеології. Проте поступово, церковні примирителі стали нав'язувати свої послуги для реалізації своїх церковних наставлянь щодо збереження душі й миру. І, як наслідок, це негативно відобразилось на сприйнятті примирних процедур суспільством [62, с. 104]. Ми вважаємо, що церква на тому етапі розвитку європейського суспільства втратила свій вплив, який був в неї при Римській імперії і для того, щоб далі займати значне суспільне положення необхідно було вдаватися до різних способів. Насправді примирення, які відбувалися за релігійною допомогою не могли нести в собі якісь характерні негативні наслідки, а тому здобуваючи до себе позитивне ставлення церква одночасно робила хорошу суспільну роботу.

Зародження інституту прокуратури спричинене соціальним замовленням. За часів правління Людовіка IX (1226-1270 рр.) значно зміцніла королівська влада. Під керівництвом монарха була проведена судова реформа, яка дуже посилила значення центрального державного апарату. Віднині закони передбачали розгляд найважливіших кримінальних і політичних справ тільки в платному королівському суді. Відповідно до

закону феодали не могли почати війну один проти одного раніше 40 днів після її оголошення. Цього часу було досить, аби сторона, якій оголосили війну, встигла звернутися до суду короля [63, с. 132]. На наш погляд, оскарження оголошень війни одного феодала іншому виглядає абсурдним, адже з давніх часів прийнято вважати, що війна порушує будь-які правила функціонування суспільства в тому числі правові норми. Однак, історичні факти підтверджують наявність таких ситуацій у XIII столітті, зокрема, що стосується прокуратури, то варто зазначити, що обслуговувати засідання суду повинні були прокурори. Законом прокурори наділялися правом підготовки письмової частини процесу. За часів короля Людовіка IX прокурор виступав у ролі фіскала (повіреного корони).

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

Як свідчать авторитетні джерела, саме за часів Людовіка IX (Святого) у Франції почав активно діяти суд. За доби нескінченного сутяжництва Людовік став популярним арбітром багатьох королівських і феодальних суперечок, чинячи справедливий суд під Венсенським дубом. Його легістом, юридичним радником (прокурором) був француз Гі Мульке, обраний 1265 р. римським папою (Климент) [64, с. 164]. На наш погляд, в цей період Франція була однією з найбільш впливових держав світу, а тому проведення судового арбітражу безпосередньо королем не викликає сумнівів, адже монарх намагався тримати всю повноту влади в своїх руках. Цікавим видається той факт, що юридичний радник короля Франції в подальшому став римським папою. Це по-перше, свідчення впливу Франції на Ватикан, а по-друге, показує значущість посади французького прокурора.

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

Вже у XIII ст. при судах було створено численний клас стряпчих, які

вивчали закони і вирізнялися довгим одягом. Серед кращих людей цього класу король обирав повірених, про яких згадується у пам'ятках другої половини XIII ст. У зв'язку з цим вони переслідували злочинців та поновлювали законність та правопорядок [65, с. 12-13]. Як нам відомо, прокурор є одним із основних державних службовців, які забезпечують дотримання законності у державі, а тому у другій половині XIII століття з'являються ще більш ґрунтовні передумови для виокремлення прокуратури в системі інших органів держави.

Отже, на даному етапі не відбулося якихось особливих зрушень у розвитку прокуратури, однак судові реформи, які проводилися на території України та європейських держав створювали сприятливі умови для виокремлення інституту прокуратури серед інших органів правоохоронної системи.

3) Третій етап розвитку прокуратури в проміжку часу з X по XV ст. – це період з XIV по XV ст.

Початок даного етапу співпадає із початком XIV століття. Саме в цей період виник інститут прокуратури у Франції в сучасному його розумінні. Коли королівська влада взяла на себе функцію боротьби зі злочинністю та підтримки в країні правопорядку, прокурор із тимчасового представника приватних інтересів короля в суді перетворився в публічну особу, головною функцією якого стала підтримка обвинувачення в суді або, інакше кажучи, кримінальне переслідування осіб, що скоїли злочин [66, с. 9]. Ми вважаємо, що такі реформаційні зміну у Франції несли в собі позитивну складову для загального розвитку прокуратури у країнах світу. Можливо саме в цей період, разом із публічністю прокурора, прийшла необхідність їх навчання ораторському мистецтву для виступів на судових засіданнях.

Філіппом IV зі свого оточення було призначено першими прокурорами Гійома Нога ре, Гійома Пельзьяна, П’єра Дубуа, які завжди намагалися «знайти» законну підставу для вимог короля. Під їх впливом у 1302 р. Філіпп IV скликав Генеральні штати Франції, першу станово-представницьку

установу Франції, де дворяни та представники міст під керівництвом першого королівського прокурора Г. Ногаре, з 1296 р., і як прокурор Королівської ради, підтримали королівську владу проти значної феодальної знаті та римських пап [65, с. 14]. В даному випадку, не можемо не згадати період римської імперії та діяльність римських прокураторів за благо імператора. На нашу думку, прокуратори у Франції також були повністю підконтрольні королю, а тому не застраховані від прийняття суб'єктивних рішень (на користь короля або так як його величність трактує певні справи).

Проте, як відзначає О.Р. Михайленко, такі органи існували й раніше, а в 1302 році відбулась законодавча регламентація їхнього правового статусу [67, с. 100]. Спочатку французька прокуратура здійснювала виключно функції представника інтересів короля у суді, проте поступово її компетенція розширювалась, і до неї було віднесено захист інтересів держави й суспільства в цілому. М.В. Муравйов пояснив ці зміни тим, що до тих пір, поки король був власником доменів і сюзереном своїх васалів, його прокурор виступав простим фіскальним повіреним корони. Зміна у напрямах діяльності французької прокуратури була обумовлена тим, що королівська влада стала центром і носієм державних і суспільних інтересів. Тому, приватні інтереси короля почали співпадати з публічними, і як наслідок, компетенція королівського прокурора, який був повіреним короля та захищав виключно його інтереси, охопила захист суспільних інтересів [68, с. 58-59]. Іншими словами, прокурор із особи, що працювала лише на короля, перетворився на особу, яка працює на народ. Наведене нами вище свідчить про те, що зміни не стосувались роботи самих прокурорів, а передусім змінилось позиціонування короля, як правителя Франції. Враховуючи те, що французькі королівські прокурори первісно призначались із числа практикуючих адвокатів, а сама посада королівського прокурора запроваджувалася при конкретному суді, королівські прокурори були фактично позбавлені можливості здійснення адміністративно-управлінських функцій, хоча обов'язково варто підкреслити, що із розвитком абсолютизму

у Франції королівські прокурори тимчасово здійснювали обмежені функції загального нагляду у фінансовій та податковій сферах [69, с. 192-193]. На нашу думку, після отримання публічності посада прокурора поступово втратила початкову престижність, а прикріпленість їх при конкретних судах лише підтверджує цей факт.

Лише кращі професіонали серед адвокатів могли стати королівськими прокурорами, адже самі французькі королі безпосередньо обирали кращих професіоналів для представництва своїх інтересів у судах, доручаючи їм важливі справи. Після виконання таких завдань королівські прокурори повертались до адвокатської діяльності. Із точки зору І.Я. Фойницького це стало головною передумовою формування прокуратури [70, с. 33-34]. Первісна мета середньовічної прокуратури Франції полягала у кримінальному переслідуванні осіб, неугодних королю. Тому прокуратура виконувала волю короля за тими напрямами та згідно тієї організації й структури, які визначав сам король. Як наслідок, у тогочасному французькому суспільстві прокурори сприймались як «люди короля». Проте, із розширенням сфери діяльності королівських прокурорів, їх функції почали стосуватись не лише юридичної сфери [71, с. 8]. В.І. В. Веретенніков зазначав із даного приводу, що тогочасний прокурор був «очима короля», за допомогою яких король слідкував за правильним ходом усіх державних процесів [72, с. 23]. Тобто прокурорів не можна вважати рабами короля, адже вони виконували доволі важливу та делікатну його роботу. Таким чином, королівський прокурор окрім безпосередніх функцій по нагляду за дотриманням законності ще й був наглядачем у державі і багато в чому позиція короля стосовно певних явищ та речей залежала від того, яким це явище або предмет бачить прокуратор.

Повторно звертаючи увагу на «Руську правду», вона у подальшому ще не одне століття після її прийняття урегульовувала порядок здійснення судочинства на землях, які раніше входили до складу колишньої Київської Русі, до тих пір, поки на них не почали запроваджуватись нові закони.

Зокрема, в Московській Русі у 1497 році було прийнято новий Судебник, в якому, втім, все ще закріплювалось багато положень, які дублювали зміст «Руської правди» [65, с. 19]. Даний збірник іменувався Великокняжим судебником, був прийнятий за княжіння Івана ІІІ затверджений ним же, а також Боярською Думою. Втім, не зважаючи на прийняття нового законодавства, актуальність «Руської правди» з часом зберігалась, навіть не зважаючи на наявність у ній норм звичаєвого права. Тому її положення і в подальшому зберігали чинність в країнах-правонаступницях Київської Русі [65, с. 19].

Інша частина Київської Русі, Південна Русь, була підкорена і поділена литовцями і поляками в XIV столітті. Східна частина Південної Русі перейшла до литовців, а західна – до поляків. Після того, як ці землі були возз'єднані у складі одної держави – Речі Посполитій, Південна Русь на багато століть була відокремлена від народів, які жили на сході та півночі Київської Русі, та розвивалась під впливом культури, мови, адміністративно-політичних поглядів держав Центральної Європи [65, с. 19]. А тому, після остаточного переходу України під владу Польщі, в українському суспільстві були затверджені нові стани західноєвропейського типу – громадяни диференціювались на дворян, міщан та селян. І при цьому, якщо у часи Київської Русі в людини була можливість перейти з одного стану до іншого, адже із юридичної точки зору дворяни та селяни не відрізнялись один від одного, то станами в Речі Посполитій межі між станами стали спадковими і непереборними. Тому, селянин не мав жодних можливостей перейти в стан дворян [65, с. 19].

Отже, проведений аналіз історії становлення та розвитку прокуратури у період із IX по XV ст. дає змогу нам наголосити на тому, що за часів Київської Русі прокурорів не існувало, однак були відповідні державні службовці, які виконували функції з нагляду за дотриманням законодавства. Щодо судового представництва, то представниками в судах могли бути фактично будь-які особи, частіше всього родичі позивача, яких позивач

долучав до судових засідань. Прокурор отримав можливість офіційно представляти в судах державу лише на початку XIV ст., коли у Франції була проведена відповідна реформа.

В період з IX по XV ст., на нашу думку, відбувся переламний момент у розвитку прокуратури, який вплинув на подальші тенденції росту даного державного інституту, а саме реформа прокуратури в 1302 р. у Франції. Про важливість прокуратури для суспільства цього періоду можна сказати багато схвальних відгуків, однак вона ще стала організованим механізмом, а тому не могла на високому рівні здійснювати нагляд за дотриманням законодавства. Більш краще прокурори себе проявляли на судових засіданнях тому, що це було більш звичним явищем, яке пройшло крізь тисячоліття.

1.4 Прокурорська діяльність у період з XV – поч. XVIII ст.

Прокуратура як один із державних інститутів на шляху до набуття нинішніх характеристик пройшла через складні історичні етапи. Одним із визначальних та при цьому найбільш складних періодів розвитку прокуратури України є етап з XV по початок XVIII століття, коли українські території були в складі різних держав, а тому відмінність політико-правових систем безпосередньо впливала на формування інституту прокуратури.

За цей порівняно не тривалий період часу українські землі були розподілені між Литовським князівством, Річчю Посполитою, Московською державою та осередком свободи українського народу – Запорізькою Січчю. Належність до кожних з цих державних утворень вносила свої характерні особливості в правову сферу, в тому числі у діяльність органів прокуратури. Особливе значення має дата закінчення цього періоду, адже 1722 року в Російській імперії була заснована прокуратура.

Історіографію становлення та розвитку прокуратури в період XV ст. по 1722 рік досліджували такі вчені як: М.П. Воронов, Л.Р. Грицаєнко, Ю.М.

Грошевий, Л.М. Давиденко, В.В. Долежан, Ю.М. Дьомін, М.М. Кобилецький, І.І. Когутич, І.М. Козьков, М.В. Косюта, В.П. Лакизюк, В.В. Луцик, В.І. Малюга, О.Р. Михайленко, П.П. Михайленко, М.І. Мичко, В.Т. Нор, А.А. Павлишин, Ю.Є. Полянський, С.І. Прилуцький, В.В. Сухонос, Б.В. Ференц, Р.М. Шестопалов, П.В. Шумський, М.К. Якимчук та ін.

Віддаючи належне переліченим науковцям варто зазначити, що історичний аспект розвитку прокуратури на українських землях в період XV ст. по початок XVIII ст. раніше не досліджувався, а ті дослідження, які опосередковано охоплювали ці часові рамки зводяться до становлення інституту прокуратури вже за Російської імперії не даючи належної оцінки її стану в попередній період.

Зважаючи на те, що ґрунтовних досліджень, в яких історія прокуратури була досліджена за окремими сегментами (часовими рамками) не проводилося, то це зумовлює потребу виявлення проблем та позитивних історичних фактів становлення та розвитку прокуратури. Для того, щоб наш науковий аналіз був більш ґрунтовним необхідно встановити розподіл окремих етапів процесу росту та вдосконалення діяльності прокуратури в проміжок часу з XV ст. по початок XVIII ст., встановивши часові рамки окремих підетапів.

Таким чином, періодизація етапів становлення та розвитку прокуратури в проміжок часу від XV по XVIII ст. складається з таких хронологічних рамок:

1) Період XV – середина XVI ст.

2) Період з середини XVI до початку XVII ст.

3) Період з початку XVII по початок XVIII ст.

1) Приступаючи до дослідження першого із проміжків часу розвитку прокуратури наведемо окремі думки вчених, що характеризували етап XV – середини XVI ст.

Так, Л. Р. Грицаєнко вважає, що в цей період українські землі поступово увійшли до складу Литовського князівства (Східна Волинь,

Поділля, Київщина, Чернігово-Сіверщина), однак вже на той час виробили правові форми й традиції. Вони не тільки успішно боронили свою правову культуру, а й активно впливали на правове і культурне життя Великого князівства Литовського, що й сприяло його перетворенню на Литовсько-Руську державу. Багато в чому литовсько-руське право початку XV століття зобов'язане поширенню на українських землях магдебурзького права, згідно з яким окремі міста України отримали право самоврядування і право «між собою судитися і радитися» за статтями магдебурзького права [74, с. 121]. Основними причинами запровадження магдебурзького права на українських землях стали катастрофічна бідність жителів міст підкошених після монголо-татарської навали і необхідність зміцнити обороноздатність українських поселень перед можливими загрозами чергових ординських наступів; поява на українських землях німецьких міщанських громад. Не останню роль в тому, щоб магдебурзьке права було прийняте в українських містах зіграло доволі лояльне ставлення литовської влади до українського населення. Ми вважаємо, що взаємовідносини українців і литовців варто вважати скоріше співпрацею, аніж відносинами господарів та підлеглих [74, с. 121].

Магдебурзьке право в різні часи здобули Львів (один із перших – 1356 р.), Житомир (1444), Дубно (1498), Київ (1494), Кам'янець (1374), Луцьк (1432), Перемишль і Рівне (1498) та інші міста. Саме перший варіант німецького магдебурзького права став найбільш прийнятною моделлю суспільного устрою українських міст періоду XIV-XVII століть, а подекуди поширився і на села. У містах, які отримали повне магдебурзьке право, утворювалися суди лавників, що складались із лавників і війта. Вони розглядали кримінальні та цивільні справи міщан, здійснювали розподіл майна і виконували заповіти. Війт та лавники обиралися громадою міст і підпорядковувались міській раді, яка мала не тільки адміністративні, а й судові функції [74, с. 122]. Якщо в цілому надавати характеристику магдебурзькому праву та його впливу на українські міста, то варто зазначити, що визнання місцевих органів самоуправління надавало містам відносну

самостійність, але при цьому не відривало їх від держави. На нашу думку, магдебурзьке право дало змогу пригадати попередню історію держави і права України щодо грецьких міст-держав, які також були фактично самостійними.

Першим же кодексом кримінального та кримінально-процесуального права Великого князівства Литовського був Судебник 1468 р. (Статут Казимира). Його унікальність у тому, що в нього органічно поєднаними пластами увійшли деякі положення Руської Правди, норми звичаєвого (українського, білоруського та литовського) права, ряд пунктів із польських та німецьких судебників, у т. ч. з «Саксонського Зерцала», яке значною мірою вплинуло на формування правових систем Центрально-Східної Європи [75, с. 10]. Урешті-решт, на українських землях з XV по початок XVIII ст. правова система формувалася на основі абстрактного поєднання звичаєвого права місцевого поширення та нормативно-правових актів у вигляді статутів, судебників, сеймових постанов, привілеїв та інших актів Польського королівства і Великого князівства Литовського. Ми вважаємо, що безумовний являється той факт, що роль звичаєвого права у регулюванні життя українського суспільства була превалюючою.

Прикладом акту, на основі якого було розширено права міщан стала грамота 1514 р., за якою Сигізмунд I – Великий Литовський князь і водночас польський король підтвердив привілей Великого князя Олександра про надання місту магдебурзького права, значно розширивши права киян. У грамоті йшлося про те, що магдебурзьке право надано всім міщанам католицького, православного та вірменського віросповідання на зразок м. Вільно (Вільнюса). Міщан звільняли від польського, литовського та руського (українського) права, вони керувалися лише магдебурзьким. Мешканців міста звільняли також від влади воєвод, суддів, інших урядників, відтепер вони підлягали владі війта в усіх адміністративних та судових правах [76, с. 121-122]. Таким чином, поширення магдебурзького права не було примусовим, а виконувалося за згодою сторін, при чому міщани самі виступали ініціаторами зміни правового ладу. Ми вважаємо, що масовий

перехід українських міст на магдебурзьке право слід вважати позитивним моментом, адже по-перше, зникли кордони дії нормативно-правових актів, що були прийнятті в попередні періоди, а по-друге магдебурзьке право створювало певну єдину правову зону, в якій всі міста, а значить і країни, де ці міста знаходилися, були об'єднанні спільною діючою правовою базою.

Варто зазначити, що у ці часові рамки прокуратура особливо не розвивалася, адже за Великого князівства Литовського найвагомішим для дистрикцій даного регіону була імплементація законодавства до стандартів магдебурзького права, проте цей період у правовому аспекті слугував базисом для формування тенденцій розвитку прокуратури як вагомої складової для забезпечення та охорони правопорядку.

2) Період з середини XVI до початку XVII ст.

За часів Великого князівства Литовського, коли велика частина українських земель входила до Литовсько-Руської держави, з особливою актуальністю постало питання про створення нових правових актів. І протягом неповних шістдесяти років Литовський уряд тричі (1529, 1566, 1588) здійснював кодифікацію тогочасного права. У цих роках набували чинності так звані статути Великого князівства Литовського. Для дослідження витоків прокуратури в Україні особливо цікавий Статут Великого князівства Литовського 1566 р., що на західноукраїнських теренах одержав назву «Волинський» [77, с. 307].

Цей юридичний документ називає і прокурора серед чиновників, які беруть участь у судовому засіданні. Так, артикул (стаття) 31 «Про заступлення в суді одного іншим» встановлює, що «...і ми заступника як відповідача розглядатимемо, і заступник не має собі до повіту ані до суду, до якого належить, справу переносити і брати, але повинен буде сам або при собі маючи прокуратора на той же час, скоро заступити, відповідати і до кінця судитись» [77, с. 311]. Таким чином, на законодавчому рівні було встановлено можливість використання позивачем допомоги прокурора. Фактично артикул (стаття) 31 засвідчує, що в Литовсько-Руській державі

існував інститут судового представництва, а прокурори виконували ці самі функції представництва громадян в суді [77, с. 311].

Перед тим як пояснити суть цього артикулу, слід зазначити, що XVI ст. для Великого князівства Литовського стало періодом активного економічного і культурного розвитку регіону, що, безперечно, вплинуло і на законотворення. Прикладом цього може бути судова реформа 1564-1566 рр., яка запровадила для всього Литовського князівства єдину судову систему. І однією з головних дійових осіб у процедурі судочинства реформа назвала прокуратора – адвоката, захисника.

Артикул 31 Статуту Великого князівства Литовського 1566 р. встановлює, що «судовий представник перебирає на себе всю відповідальність, пов'язану з веденням справи» [77, с. 311]. Це свідчить, що адвокатура та прокуратура у земських і гродських (міських) судах Литовсько-Руської держави була перш за все судовим представником. Артикул закріплює за представником також право звертатися до послуг прокуратора (адвоката, судового захисника).

1569 р. у Польщі було проголошено Люблінську унію. Відповідно до її умов Польське королівство об'єднувалося з Великим князівством Литовським в одну федеральну державу – Річ Посполиту. До нового федеративного об'єднання ввійшли Литва, Польща, Білорусь та більшість земель України. Київське, Брацлавське, Волинське і Підляське воєводства відібрали від Великого князівства Литовського та включили до польської частини Речі Посполитої. У складі Великого князівства Литовського з «україномовних» територій залишилися тільки Південне Полісся і частина Підляшшя [78, с. 53]. Отже, до нового державного об'єднання Корони (Польського) і Великого князівства Литовського – Речі Посполитої – ввійшла майже вся територія нинішньої України, за винятком Чернігівщини, Буковини, Закарпаття та північно-західних окраїн.

На землях Київського, Брацлавського та Волинського воєводств після переходу українських територій до Корони чинним залишався Другий

Литовський статут 1566 р., з 1588 р. – Третій Литовський статут.

За новими воєводствами Речі Посполитої (у тому числі на українських землях) зберегли певну автономію – можливість користуватися Литовським правом у судочинстві, яке передбачало застосування в органах управління «руської» мови [78, с. 468]. На основі даного історичного факту можна встановити, що у органах держави і судочинства, на найвищих посадах мали змогу працювати українці, оскільки, в інакшому випадку, не було б необхідності мовою діловодства залишати мову народу, представникам якого заборонено займати високі державні чини.

В.І. Малюга в рамках дисертаційного дослідження апелює до джерел польського дослідника В. Свербигуза «Старосвітське панство», відповідно до якого у 1579 р. у Батурині створено Український Трибунал з моменту діяльності якого щорічно обирали прокурора (інстигатора), який наглядав за чинністю подання позовів до трибунального суду та якому наглядачі приватних маєтків передавали ретельні відомості про позови та характер правопорушень [79, с. 11]. 19 квітня 1579 р. у відвойованому в Московщини Батурині за сприяння короля Речі Посполитої Стефана Баторія було утворено Український Трибунал – вищий орган гетьманського правління в Україні [78, с. 59]. Як пише польський дослідник Володимир Свербигуз, «відомості про діяльність Українського Трибуналу знаходимо серед польських коронних архівів». Так, 1590 р. Вальний Сейм розглядає питання про діяльність Трибуналу і вносить положення до Конституції про вирішення судових позовів поміж козаками, з одного боку, та українською шляхтою і державцями, з іншого. Довідуємося, що щороку на початку діяльності Трибуналу депутати від шляхетства в Трибуналі обирають інстигатора (прокурора) [80, с. 17]. Як бачимо, питання узгодження взаємовідносин між правлячою верхівкою від Речі Посполитої і козаками було одним із нагальних. Така думка виникає на основі того, що відповідні норми були внесенні до Основного Закону Речі Посполитої, а саме ці норми регулювали діяльність Трибуналу, депутати якого щорічно обирають інстигатора. Ми

вважаємо, що Український Трибунал можна трактувати як жест добрих намірів з боку Речі Посполитої, який повинен був сприяти відсутності конфліктів між правлячим народом і народом, що перебував під владою.

Зокрема, існування даного історико-правового періоду можна підтвердити наступними твердженнями з якими слід погодитися. О. Михайленко стверджує, що її витоки належить шукати ще в XVI столітті, коли на сеймі Речі Посполитої 1578 р. було створено Луцький трибунал. Дія цього вищого суду поширювалася на Київське, Брацлавське та Волинське воєводства. Луцький трибунал наділявся правом законодавчої ініціативи. Його функції згодом перебрав на себе Український трибунал, створений у 1579 р. у відвойованому тоді в Московії Батурині. На початку діяльності трибуналу його депутати вбирали прокурора (інстигатора) термін повноважень якого становив один рік. Наглядачі приватних маєтків зверталися до нього з позовами та повідомляли про характер правопорушень. А прокурор (інстигатор), наглядаючи за законністю подання позовів до трибуналу, самостійно приймав те чи інше рішення. Протягом XVII століття прокурор разом з гетьманом, генеральним писарем, генеральним возним та генеральним суддею засідав в Українському Трибуналі. Документи, які дійшли до нас, засвідчують, що посада прокурора часів Запорозької Січі глибоко пошановувалася: його називали одразу ж після гетьмана [81, с. 35]. На нашу думку, козаки будучи войовничим державним осередком, були не надто організованими в справах мирного часу, а тому прокурор як основний наглядач за дотриманням законності на Січі був поважною особою та особою. Для козацтва важливим було завжди бути напоготові до бою, адже географічне положення заставляло чекати атаки ворогів в будь-який час і з будь-якого боку, а прокурори повинні були забезпечувати гідне дотримання внутрішньосічових законів, що особливо не легке завдання у суспільстві свободолюбних.

Тож, варто визначити, що означає термін «інстигатор». *Investigation* – з французької: розслідування, переслідувач; з польської *instigator* – посадова

особа, на яку покладалися прокурорські обов'язки: нагляд за здійсненням правосуддя і притягненням до суду порушників громадського порядку. Окрім двох головних інстигаторів, коронного і литовського, при судах були особливі інстигатори. Інколи їх називали королівськими прокурорами. Дещо пізніше, у т. зв. Великому Руському князівстві, також було запроваджено посади інстигатора та віце-інстигатора, які, окрім участі в здійсненні правосуддя, виконували й інші наглядові функції [82, с. 6]. Тож, як можемо пересвідчитися, у козацькій державі чи не вперше на території України було введено посаду прокурора, якого в той час іменували ще істигатором. Ми вважаємо, що тогочасна посада істигатора, на відміну від повноважень, якими були наділені прокурори в попередні історичні періоди, чи не найбільше подібна до сучасної, зокрема тим, що один прокурор міг поєднувати функції нагляду із функціями правосуддя.

Як зазначалося в польських коронних архівах, наглядачі приватних маєтків передавали інстигатору (прокуророві) детальні відомості про позови і характер правопорушень. Затим трибунальський маршалок (представник дворянства, якого обирали на сеймику – зборах феодалів одного воєводства, повіту і який керував становими справами дворянства; предводитель дворянства. – Прим. авт.) наглядав за чинністю подання позовів до трибунальських судів, які перебували під юрисдикцією старости [83, с. 13].

П. В. Шумський зазначає, що офіційним днем зародження функцій прокуратури на українських землях (м. Батурин) слід вважати 19 квітня 1579 року [84, с. 23]. Ми вважаємо цю дату визначальною не лише для прокуратури України, але для правоохоронної системи в цілому. Особливої уваги заслуговує той факт, що функції прокуратури були визначенні при безпосередній або опосередкованій участі козацтва одного із символів української свободи та державності.

Активну діяльність у роботі Українського Трибуналу брали гетьмани Яків Шах (гетьманував у 1577-1578 рр.), Михайло Ружинський (1584-1586 рр.), Северин Наливайко (24 березня – 28 травня 1596 р.), Самійло Кішка

(1599-1602), Петро Сагайдачний-Конашевич (1606 р. – березень 1617р., жовтень 1617 р. – березень 1620 р., серпень 1621 р. – 10 квітня 1622 р.), Михайло Дорошенко (5 листопада 1625 р. – грудень 1628 р., з перервами), Григорій Чорний (грудень 1628 р. – вересень 1629 р.), Іван Кулага Петражицький (22 вересень 1631 р. – літо 1632 р.).

З-поміж цих постатей козацьких вождів України особливо вирізняється гетьман Петро Сагайдачний-Конашевич, який багато своїх сил віддав розбудові української державності та її інститутів. Як зазначає Михайло Грушевський, гетьман зробив «неоцінимий внесок у справу відродження української народності, відновлення православної ієрархії і, нарешті, запровадження «козацької юрисдикції» [85, с. 195]. Ми погоджуємося із думкою М. С. Грушевського і від себе додамо, що козацтво було не лише організованою військовою державою, в якій прокуратура займала особливе місце, адже за допомогою неї здійснювався контроль та нагляд за дотриманням законодавства, але й стала осередком вільного духу, не в останню чергу, через який Україна отримала незалежність.

Серед таких гідних осіб – і праправнуки великого гетьмана України Богдана Хмельницького, два рідних брати-прокурори Григорій Парфентійович та Іван Парфентійович Хмельницькі [86, с. 113]. Ми вважаємо, що відомі прізвища вищенаведених осіб говорять самі за себе, однак перш за все за них повинні говорити їх діяльність. Тим не менш, зважаючи на те, що українські землі в цей період не мали самостійності, то варто відзначити досить лояльну політику Речі Посполитої відносно призначення на високі державні посади осіб, що належати до народності, що був під їх владою.

Отже, підбиваючи підсумки другого етапу становлення та розвитку прокуратури в період з XVI по початок XVII століття слід відзначити ключові події цього часу це і утворення Речі Посполитої, і виникнення Трибуналу, до якого входили прокурори. В цілому на даному етапі прокурори почали отримувати відносну самостійність для здійснення своєї

діяльності, а також польською владою на посади прокурорів призначалися і українці, що свідчить про адекватне відношення до українців.

3) Третій період становлення та розвитку прокуратури в проміжок часу XV – початок XVIII ст. охоплює період з початку XVII по початок XVIII ст.

20 січня 1616 р. (тоді гетьманом був Петро Сагайдачний) король Речі Посполитої у своїй інструкції сеймикам зазначив, «що над Річчю Посполитою нависла велика небезпека від козацького свавілля» [80, с. 20]. У вересні цього року на засіданні сейму у Варшаві наголошувалося, що козаки «нібито утворюють у великій Речі Посполитій іншу республіку» [87, с. 15]. Ми вважаємо, що умови, які Польща створила для підвладних народів були досить лояльними, однак потрібно враховувати два фактори, на основі яких козаки залишалися не задоволеними своїм положенням: по-перше, свавілля польських панів та шляхтичів по відношення до українців; по-друге свободолюбивість козаків, які хотіли бути незалежними і мати повністю власний апарат управління.

І тут же сейм був змушений засвідчити, що козаки в Україні не визнають «ні магістратів у містах, ні старост, ні гетьманів (призначених сеймом та королем), вони самі встановлюють собі право, самі обирають урядників і керівників» [80, с. 20]. Сейм 1616 р. ухвалив провести ревізію козацтва, щоб покарати «самозванців», а для впровадження закону запропонував ввести при староствах посади інстигаторів (прокурорів) [84, с. 195-196]. Таким чином, прокурорські посади були представлені не лише в Трибуналі, а контроль над козацтвом було ще більш посилено.

До 1637 р. місцем перебування Українського Трибуналу стало місто Черкаси [80, с. 27], а в 1648 р. його діяльність було тимчасово припинено [80, с. 32]. Ми вважаємо, що причини припинення діяльності Українського трибуналу є цілком очевидними, адже саме в 1648 році відбулося козацьке повстання, яке в подальшому спровокувало інші негативні події для Речі Посполитої, до таких подій слід віднести вторгнення шведів і москвитів.

Також в цей період жив та вів свою діяльність видатний гетьман

Богдан Хмельницький. Відомо, що першою дружиною Богдана Хмельницького була Гафія Сомко. Як стверджує дослідник генеалогії українського козацтва Володимир Кривошея, народилася вона щонайпізніше 1608 р. Десь близько 1623 р. Гафія побралася з Богданом Хмельницьким. Відомий історик Ярослав Шашкевич вважає, що перша дружина Богдана Хмельницького померла десь між 1645-1647 рр., імовірніше ближче до останньої дати [88, с. 84]. У Гафії від Богдана Хмельницького було троє синів – Тиміш, Юрій та Григорій.

Дата народження Тимоша в трактуванні багатьох істориків різна: 1630, 1632 і 1635 рр. Ярослав Шашкевич пише: «Шлюб Тимоша з Розандою (Роксандою), дочкою молдавського господаря Василя Лупу, мабуть, албанця за національністю, – шлюб вимушений збройною рукою в Ясах 1652 р., – свідчить про династичні плани цілком переконливо. Далекоглядна політична комбінація цього шлюбу полягає не лише в претендуванні Тимоша на молдавський престол, а й способі поєднання – шляхом посвоячення – з фактичним правителем Литви, литовським великим гетьманом Янушем Радвилою (Радвилом), що 1645 року одружився із старшою сестрою Розанди Оленою» [88, с. 83]. На нашу думку, дані історичні факти не мають безпосереднього відношення до прокуратури тих часів, але розглядаючи потомків Богдана Хмельницького слід дещо глибше вивчити їх біографію, адже деякі з них в подальшому перебували на посадах прокурорів і цікаво, яким шляхом вони до цього прийшли.

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

За часів Гетьманщини велику роль у розбудові цивільної адміністрації, органів самоврядування та закріпленні прокурорських функцій відіграли гетьмани Війська Запорізького Іван Брюховецький та Іван Мазепа. Так,

останній в універсалі Чернігову 17 вересня 1687 р. підтверджує магдебурзькі права міського уряду та його суду. На той час цивільними чиновниками («панів радних лава») були бурмістр, війт, райці, лавники і радники, військовими – обозні, сотники та отамани [80, с. 55]. У цей час Іван Мазепа активно розбудовує й інші державні інститути. Відновив свою роботу і Український Трибунал, в якому разом із гетьманом, прокурором засідають генеральний писар із правами канцлера, генеральний возний, генеральні судді й інші вищі чини. Трибунал насамперед опікується судовою діяльністю і дотриманням права. Він є вищою апеляційною гетьманською інстанцією.

При Трибуналі одночасно діяв Генеральний військовий суд, до складу якого входило два судді. За часів гетьманів Самойловича та Мазепи він розміщувався в Батурині і мав кілька структурних підрозділів [80, с. 57]. На нашу думку, сама поява Трибуналу була свідченням лояльності польської влади до козацтва, завдяки чому посада прокурора була закріплена як один із найвищих державних чинів.

Одним із структурних підрозділів Генерального війського суду був Полтавський полковий суд, який 3 лютого 1678 р. за наказом Івана Самойловича розглядав справу про маєтності «ведлуг права» відповідно до подання «Андрія Васильовича, писара і помісника військових генеральних суддів, для заспокоєння деяких справ, висланих до Полтави» [80, с. 57]. Як бачимо, суди за часів Гетьманщини мали чіткий розподіл функцій. У наведеному вище прикладі роль прокурора виконує «помісник військових генеральних судів Андрій Васильович» – це він звернувся з поданням, щоб судова інстанція відреагувала на порушення закону.

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

Досліджуючи розвиток функцій прокурорського нагляду в Україні протягом другої половини XVII і початку XVIII ст., слід наголосити, що в цей період часу традиції козацького правотворення були збережені. Як зазначає Ігор Грозовський, звичаєве право запорізьких козаків як сукупність правових звичаїв, що діяли на території Запорізьких Вольностей у XVII-XVIII ст., мали нормативний характер, обумовлювалися конкретно-історичними обставинами існування козацького суспільства, допускалися або санкціонувалися верховною державною владою, в окремих випадках навіть суперечили чинному законодавству (польському чи російському) [89, с. 7].

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

А вже після смерті Б. Хмельницького, – підкреслювалось у першій у світі Конституції Пилипа Орлика, – Московська держава численними винайденими способами намагалася до решти зруйнувати військові права та вольності, які ж сама підтвердила, і на народ вільний козацький, якого вона ніколи не завойовувала, накласти невільниче ярмо [90, с. 4]. Московська держава в цей період була доволі потужною силою, яка в майбутньому перетворилася на велику Російську імперію, однак дана позиція засвідчує не визнання самими козаками влади Московської держави над собою. На нашу думку, та ідеологія, що існувала серед козацтва не дозволяла їм бути під чиєюсь владою, вони скоріше могли взаємодіяти на певних умовах з іншими державами, однак не підкорятися їм.

Гетьман Іван Скоропадський на початку свого правління, відзначаючи значення Конституції Пилипа Орлика як головного джерела національного права, у своєму універсалі чернігівському полковнику і старшині від 15 лютого 1710 р., наголошував: «Ми гетьман бажаємо всілякі давні українські рейменти Нашого права Конституції в цілості непорушно утримувати, а у Війську Його царської пресвітлої величності Запорізькому заслужених і до служби гідних осіб заохочувати респектами» [80, с. 63]. Тобто козаки на чолі

із гетьманом Скоропадським готові були відстоювати своє право на свободу, що зокрема виражалося і в правовій системі, яку козацтво прагнуло залишити зразка законів Пилипа Орлика.

Продовжуючи історіографію розвитку прокуратури зазначимо, що нещодавно виявлених документах зазначається, що в Парфентія Пилиповича Хмельницького було два сини: Григорій та Іван. У 1787 р. надвірний радник Григорій Парфентійович Хмельницький (народився близько 1759 р.) став прокурором Верхнього земського суду Новгородського намісництва. Він мав у місті Новгороді власний будинок, а в Новгородському повіті – сільце Волосове [86, с. 113]. Додамо, що його рідний брат Іван Парфентійович (січень 1742 р. – 2 січня 1794 р.) став відомим юристом. Досконало володіючи багатьма мовами, він переклав багато праць на теми права. Ці роботи витримали чимало перевидань. Праправнук Богдана Хмельницького мав цивільний чин статського радника (V клас, прирівняний до військового звання між генерал-майором і полковником), а згодом дослужився до звання обер-секретаря Сенату.

На початку XVIII ст., коли при владі був Петро І, сенат (створений імператором у 1711 р. як вища державна установа, що виконувала функції судової інстанції та органу адміністративного контролю. Пізніше сенат мав 10 структурних підрозділів-департаментів, і керував ним міністр юстиції) з 1722 р. очолювали генерал-прокурори, які з 1802 р. були одночасно і міністрами юстиції [91, с. 616].

Таким чином, даний історичний період становлення та розвитку прокуратури закінчується на початку XVIII століття, а саме до 1722 року, коли більша кількість українських земель починають поступово відходити до складу створеної Російської імперії відповідно починається новим період української історії держави і права в цілому та прокуратури зокрема.

Отже, період з XV по початок XVIII століття вітчизняна прокуратура існувати ще не могла, оскільки українські території не мали самостійності. Відносною самостійністю відрізнялася лише козацька держава, яка, хоча й

змушена була, то воювати, то взаємодіяти із сусідніми державами все ж не являлася повністю самостійним осередком, але й тотальної залежності над нею не було. Прокуратура цього періоду характерна тим, що посада прокурора вже остаточно виходить за рамки агентської діяльності на користь правителя і прокурор починає виконувати функції по дотриманню законності в державі, судовому представництві та нагляді в цілому. Варто зазначити, що на даному етапі історичного розвитку прокуратури помітно лояльне відношення до українського народу, яке вилилося в тому, що періодично посади прокурорів займали українські представники.

РОЗДІЛ 2.
ПРОКУРОРСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ ЗА ЧАСІВ РОСІЙСЬКОЇ ТА АВСТРО-УГОРСЬКОЇ ІМПЕРІЇ

2.1. Прокуратура за часів Російської імперії

Проблематика становлення й розвитку інституту прокуратури в Україні, як свідчить наш аналіз праць в галузях історії держави і права та прокурорського нагляду, постійно перебуває у колі зору вітчизняних науковців. Це можна пояснити тим, що усі історичні процеси, які супроводжували еволюцію даного інституту, безумовно відобразились на його теперішньому стані. Один із аспектів дослідження цієї проблематики полягає у вивченні правового статусу органів прокуратури за часів Російської імперії [92]. Це включає встановлення того, яким чином розвивалась прокуратура за часів Російської імперії; які ключові історичні події відображають її розвиток в цю епоху; які нормативно-правові акти, що врегулювали діяльність прокуратури, приймались в даний період [92].

В умовах нинішніх перетворень, що відбуваються в державі гостро постає питання забезпечення законності у всіх сферах суспільних відносин, державних органів та їх посадових осіб, саме на правоохоронних органах лежить завдання забезпечення зазначених завдань. Тому необхідно оптимізувати діяльність прокуратури та підвищити ефективність роботи даного органу шляхом проведення реформ. Так як Україна входила до складу Російської імперії, розвиток інституту прокуратури України відбувався в межах однієї держави. Саме тому набуває актуальності дослідження органу прокуратури в історичному аспекті, а саме функціонування даного інституту за часів Російської імперії. Адже, дослідження моделі прокуратури того часу допоможе не тільки надати оцінку правоохоронним органам, а й виокремити позитивний досвід, який може бути використаний сьогодні.

Отже, на шляху гармонізації національного законодавства, вивчення розвитку прокуратури в Російській імперії, аналіз нормативно-правових

актів, що існували на той період має важливе науково-практичне значення для правозастосовної та законотворчої діяльності.

Питання розвитку діяльності органів прокуратури за часів Російської імперії досліджували провідні українські та зарубіжні науковці, зокрема: О. М. Бандурка, Ю. М. Грушевський, Л. М. Давиденко, А. Г. Звягинцев, А. Ф. Коні, В. К. Козирев, М. В. Косюта, А. М. Куломзін, О. Р. Михайленко, П. П. Михайленко, М. В. Муравйов, І. І. Петрункевич, Ю. Є. Полянський, В. Ю. Руденко, Р. В. Савуляк, В. В. Сухонос, О. М. Феоктістова, Б. В. Ференц та ін.

Хоча історіографії становлення та розвитку органів прокуратури присвячено достатньо велику джерельну базу, проте науковий аналіз монографічної та дисертаційної літератури в період розвитку даного інституту саме за часів Російської імперії говорить про відсутність серед науковців ґрунтовних досліджень особливостей реформування на різних етапах суспільного розвитку інституту прокуратури у досліджуваний нами період. Саме це обумовлює актуальність дослідження розвитку правозахисної діяльності органів прокуратури за часів Російської імперії. А саме проведення аналізу реформ, що відбувалися XIX ст., в тому числі судової реформи 1864 року, яка відіграла важлива значення в подальшій роботі тогочасної прокуратури.

Основною причиною запровадження інституту прокуратури в Російській імперії було процвітання хабарництва, до якого, частіше за все, були причетні члени Сенату. Цар розумів, що державний апарат працює неналежним чином, а саме відбувалося розкрадання державної казни, ненадходження до неї встановлених податків тощо. Тому, Петро I усвідомлював, що недостатньо прийняти лише закони, які регламентували діяльність державних чиновників та установити жорсткі санкції за недбале їх виконання. В країні потрібно створити орган, головна мета якого полягатиме в контролі за виконанням законів і притягненні до відповідальності винних у їх порушенні. Таким чином було утворено прокуратуру в Росії, діяльність якої будувалася за європейським зразком розвитку.

Походження російської прокуратури в науковій літературі датується часом правління Петра І, який у 1722 році в Указі Урядовому Сенату запровадив французьку модель прокуратури як контрольного органу, який наглядав за діяльністю центральних та місцевих органів. Інститут прокуратури ще називали «око государево», так як прокурори підпорядковувалися виключно імператору і були зобов'язані здійснювати наглядові функції, а саме нагляд за діяльністю сенату та колегій, як вказувалося в Указі з метою «щоб не порушувалася воля його величності» [94].

Таким чином, прокуратуру за часів Російській імперії було створено, як представницький орган влади імператора, метою діяльності якого є нагляд та контроль за діями й рішеннями Урядового Сенату та інших центральних чи місцевих установ.

В цілому, прокуратура була запроваджена трьома 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 наділив прокуратуру широким колом повноважень, наприклад, поставив її над Сенатом і у безпосереднє підпорядкування імператору. Виконуючи свої обов'язки, прокурори повинні були нагадувати чиновникам про неналежне ставлення до посади, пропонувати усунути допущені ними порушення, припиняти дію їх незаконних рішень, доносити генерал-прокуророві про виконану роботу по припиненню виявлених порушень і попередженню їх виникненню в майбутньому [95, с. 208].

Тобто, з прийняттям вищезазначених указів прокурорський нагляд почав відігравати помітну роль у державному житті, хоча не дивлячись на законодавче закріплення широких повноважень прокурорів, їх основна

діяльність зводилися лише до нагадування про необхідність додержання посадовими особами законів і своїх обов'язків. Тобто, прокуратура, в основному, здійснювала контроль за своєчасністю і законністю роботи Сенату.

Також, прокурорам на законодавчому рівні була забезпечена свобода доступу до документів і матеріалів державних установ. На службовців піднаглядних установ покладався обов’язок надавати на вимогу прокурора всі витребувані ним матеріали. Тобто, прокуратура Російської імперії здійснювала свою діяльність керуючись такими принципами як: гласність, незалежність, централізація. Законодавство також свідчить і про те, що прокуратура у 1722 році створювалася, як орган нагляду за законністю і продовжувала залишатися такою на подальших етапах свого розвитку [95, с. 208]. Як бачимо, на законодавчому рівні інститут прокуратури був вище інших державних органів, в тому числі, наділявся ширшим колом повноважень. Прикладом цього є можливість вільного доступу прокурорів до документів чи матеріалів державних установ.

Досить широкі права мав генерал-прокурор, адже він наділявся певними повноваженнями у сфері законодавчої ініціативи, а саме пропонував Сенату приймати рішення з питань, які ще не були врегульовані правом. Також генерал-прокурору надавалося право опротестовувати рішення Сенату, що суперечили царським указам і регламентам, і навіть призупиняти їхню дію з негайним повідомленням про це царя. Як бачимо його функція не закінчувалася виключно на контролі за діяльністю Сенату. Генерал-прокурору підпорядковувалися всі прокурори та помічники, сам він був підзвітний тільки імператору. Усі підлеглі прокурори діяли від імені генерал-прокурора, під його безпосереднім наглядом і заступництвом. Від нього вони отримували вказівки, до нього зверталися із своїми доносами і протестами [96, с. 58]. Генерал-прокурора відповідно Указу мав ряд інших завдань: збереження «цілісності влади, постанов інтересів імператорської величності»; спостереження «щоб заборонених зборів з народу ніхто не

збирав»; винищування «усюди шкідливих хабарів»; повинен «дивитися та спостереження мати про збереження всякого порядку, законом визначеного» [97, с. 52].

Підсумовуючи вищезазначене доцільно резюмувати, що генерал-прокурору не тільки підпорядковувались інші прокурори, головна ж його функція полягала в контролі за виконанням усіма державними органами і посадовими особами нормативно-правових актів, що приймалися самим Сенатом, рішення якого він також мав право оскаржити, якщо воно суперечило інтересам імператора. Також, генерал-прокурор був наділений широким колом повноважень, одним з них було право законодавчої ініціативи.

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. 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 [98, с. 12].

Після смерті Петра I для прокуратури настали не найкращі часи. Майже п’ять років посада генерал-прокурора була вакантною, зрозуміло, що дана обставина сприяла занепаду органів прокуратури. Це сталося внаслідок політики посилення ролі інших інститутів влади, які вбачали у прокуратурі обмеження своєї влади. 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. А під час правління Анни Леопольдівни прокуратура зазнала ще більшого занепаду [98, с. 12].

Прокуратура почала відновлюватися за царювання Катерини II (1762-1796). Саме вона, як стверджують науковці, 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. Міг опротестувати або призупиняти виконання будь-якого рішення сенаторів, передавши всю справу зі своїм висновком імператриці. Зусилля Катерини II, спрямовані на відновлення державного управління і судової системи петровського зразка, відбилися у прийнятому 7 листопада 1775 року правовому акті «Учреждения для управлення губерний», в якому передбачався спеціальний розділ «О прокурорской и стряпческой должности», нормами якого встановлювались, також, широкі повноваження прокурорів щодо загального і судового нагляду, а також нагляду за місцями позбавлення волі. У випадку виникнення розбіжностей щодо вирішення того чи іншого питання воно вирішувалося відповідно до тієї точки зору, якої дотримувався губернський прокурор [98, с. 20].

Як бачимо, при правлінні Катерини II інститут прокуратури не тільки почав відновлюватись, а й зазнав подальшого розвитку. Прокуратура вже повністю контролювала діяльність Сенату, до функції загального нагляду також додався нагляд за роботою суду та казенного управління.

Аналізуючи «Учреждения для управлення губерний», зазначимо що діяльність прокуратури мала три основні напрямки, а саме: нагляд по суду і розправі, охорона загального благоустрою та нагляд по казенному управлінню. Катерина II ввела 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 М. В. Муравйов, «законодавство Петра Великого та найближчих його

наступників обмежувало прокурорський нагляд урядовим діловодством. Законодавство Катерини ІІ поставило цей нагляд на вищий 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» [98, с. 20].

Ще однією законодавчою новелою, запровадженою за часів правління Катерини ІІ, стало створення інституту стряпчих, які були не лише помічниками, а й радниками прокурора. Стряпчі здійснювали нагляд за збереженням встановленого порядку, забезпечували цілість влади в державі, займались питаннями, пов'язанами з викоріненням хабарництва, а також здійснювали нагляд за правомірним збором податків з населення та за тим, щоб не збирались незаконні податки. Стряпчі перебували у підпорядкуванні губернського прокурора, та серед них виділялись губернські стряпчі кримінальних справ й губернські стряпчі казенних справ [99, с. 79]. У разі виникнення протирічь із спірних питань, стряпчі радились із прокурором для вироблення спільної думки. Якщо вони не приходили до єдності в поглядах, перевагу мала точка зору прокурора. Серед обов'язків губернських стряпчих варто виділити наступні: 1) губернські стряпчі розглядали заяви і скарги, що стосувались державної казни; 2) губернські стряпчі підтримували позовні вимоги в суді у справах казни та в кримінальних справах, за якими обвинувачувались посадові особи; 3) губернські стряпчі в межах своїх повноважень витребовували й отримували від посадових осіб дані про казенний інтерес чи збитки у спорах про землю, про заборонені податки, хабарі, справи про неповнолітніх, які знаходилися без опіки. Окрім цього, стряпчі брали участь у судах за згодою прокурора, а у цивільних справах – без згоди прокурора, проте за умови, що прокурор вислухав висновок стряпчого. У свою чергу, в кримінальних справах стряпчий обов'язково мав керуватись висновком губернського прокурора. Специфіка діяльності губернських стряпчих також полягала у тому, що вони могли заміняти один одного під час виконання своїх повноважень. Також серед обов'язків

стряпчих відзначимо те, що вони були зобов'язані сплатити усі збитки відповідачу за незаконно пред'явлені позови, і при цьому у разі доведення того, що позов був пред'явлений завідомо необґрунтовано, спряпчий мав бути звільнений із посади [100, с. 68-69]. Таким чином, губернські стряпчі здійснювали діяльність із нагляду за законністю на правах помічників та радників прокурорів. Стряпчі не приймали самостійних рішень, які мали вплив на діяльність прокурора, проте спряли прокурору у реалізації його компетенції. Щодо реалізації тих функцій, які згідно із законодавством належали безпосередньо стряпчим, свої дії вони мали обов'язково узгоджувати із прокурором, або діяти згідно із наданими прокурором інструкціями. У випадку недобросовісної праці стряпчі могли бути звільнені із посади.

Окрім губернських стряпчих запроваджувалась посада повітових стряпчих, компетенція яких пов'язувалась із наглядом за своєчасністю початку судового засідання, за дотриманням всіма учасниками процесу правил поведінки в суді та за виконанням рішень. У разі виявлення порушень законів чи указів у повіті, або їх невиконання, стряпчий був зобов'язаний доповідати про це губернському прокурору [99, с. 83]. Іншими словами, функцією повітових стряпчих був нагляд за збереженням порядку в судових засіданнях, а у разі виявлення порушень, повітовий стряпчий повідомляв про це губернського прокурора. Тобто їх повноваження були близькими до повноважень сучасних судових розпорядників.

Запровадження інституту стряпчих стало ще одним етапом розвитку правоохоронних органів в Російській імперії. Залежно від категорії до якої відносились стряпчі, вони наділялись певним колом повноважень, що стосувалися загального чи судового нагляду; розгляду заяв громадян; розгляд скарг, що стосувалися державної казни; підтримання позовних вимог в суді тощо.

Система прокуратури у тому вигляді, що склалася при Катерині ІІ, практично без помітних змін проіснувала до судових реформ другої

половини XIX ст. Із скасуванням кріпосного права та новою хвилею революційного тиску дуже гостро постало питання про зміну ставлення до суду присяжних з боку царя і його оточення, що прискорило роботу з підготовки судової реформи. У кінці вересня 1861 року цар Олександр II дав вказівку про порядок складання основних положень «Про судоустрій і судочинство» на об'єднані департаменти законів і цивільних справ Державної ради був покладений обов'язок щодо розгляду цих положень, а також всього того, що може бути визнано таким, що стосується основних засад для влаштування судової частини імперії. Ці Положення мали охопити судоустрій, цивільне і кримінальне судочинство. Для їх розробки Державній канцелярії було запропоновано залучити в якості консультантів відомих юристів. Після закінчення роботи Державна канцелярія повинна була передати розроблені «Основні положення перетворення судової частини в Росії» на обговорення з'єднаних департаментів законів і цивільних справ Державної ради, а в подальшому – на розгляд загальними зборами Державної ради [100, с. 99]. Олександр II розумів, що суспільство і держава потребує рішучих змін в структурі роботи державних органів, тобто проведення реформ, які в майбутньому повинні були змінити суспільний лад. Саме судова реформа удосконалила судову систему, а в тому числі інститут прокуратури, який зазнав кардинальних змін.

У 1862 р. в Державній канцелярії була закінчена робота по складанню «Основних положень перетворення судової частини в Росії», в яких викладались думки щодо засад судової реформи. Були складені: а) основні положення цивільного судочинства; б) основні положення кримінального судочинства; в) основні положення судоустрою, а також перехідні заходи від існуючого порядку до запропонованого нового, і про число і штати судових установ. Протягом 1862 р. ці проекти основних положень були розглянуті і затверджені об'єднаними департаментами законів і цивільних справ Державної ради, а також і загальними зборами Державної ради 29 вересня 1862 року. Їх також затвердив імператор. Причому за його розпорядженнями

вони були опубліковані, а при Державній канцелярії була створена особлива комісія, яка на основі цих проектів повинна була скласти статути про судоустрій і судочинство, подати проекти цих статутів до 15 січня 1863 року. Одночасно цар дав вказівку щодо розробки проекту статуту про злочини і проступки, які підлягають відомству мирових судів, положення про нотаріальну частину і деякі інші [101, с. 255]. Як зазначає відомий український науковець В. В. Сухонос, прокурори різних ланок розуміли спрямованість наглядової діяльності, яка стосується саме захисту прав громадян і виходили з того, що захист громадянських прав – це реальна вимога закону, тому приділяли цьому напрямку своєї діяльності велику увагу [102, с. 35-36].

Більшість науковців, які досліджували обрану нами тему, зазначають, що не дивлячись на наявність деяких недоліків, реформи Олександра ІІ були прогресивними та допомогли державі вийти із застарілої форми правління, а також створили необхідні умови для удосконалення суспільно-політичного устрою держави та розбудовувати демократичної і розвиненої країни.

В першу чергу, відбулися змінилась у структурі прокуратури. «Основні положення реформування судової частини в Росії» передбачали на зміну губернським прокурорам установлення при кожному суді посади прокурора і при необхідності його помічників. Відомий того часу юрист А. Ф. Коні писав наступне щодо таких змін: «Упразднение связанных с нею (должностью прокурора) прав и обязанностей по надзору за ходом несудебных дел следует признать большою ошибкою... В торопливом осуществлении страстного желания поскорее расчистить для новых насаждений место, по-росшее бурьяном и полусгнившими деревьями, был срублен дуб, стоявший на страже леса...». На прокурорські посади відтепер призначались тільки політично благонадійні особи. Щоб зайняти посаду прокурора потрібно було мати вищу юридичну освіту, стаж роботи у правоохоронних органах не менше 5 років, тому випускники юридичних факультетів, як правило, проходили стажування у судах не менше 5 років як кандидати на судові

посади. Призначення прокурорів судів та їх помічників проводилося міністром юстиції (генерал-прокурором) за поданням прокурора судової палати. До обов'язків прокурора входило стежити за однаковим і точним дотриманням закону; виявляти і переслідувати всілякі порушення законного порядку, вимагати його відновлення; пропонувати суду застосування попереднього ув'язнення у випадках, передбачених судочинством. На прокурорів покладався також нагляд за провадженням слідства і підтриманням обвинувачення в судах [103]. Прокуратура зазнала змін порівняно з вищерозглянутими указами, а саме вона звільнялася від функції загального нагляду, до її компетенції входили тепер процесуальні функції. Нагляд прокуратури тепер 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 [98, с. 25].

На нашу думку, після судових реформ Олександра II прокуратура зазнала ще більшого розвитку та позитивних змін. Повноваження прокуратури заключалися вже не тільки в захисті державного майна та інтересів імператора, а й значну роль почали відігравати в кримінальному та цивільному судочинствах, адже їхніми повноваженнями було підтримання державного обвинувачення в суді, здійснення нагляду за однаковим і точним дотриманням законів на всіх стадіях, нагляд за місцями ув’язнення. Тобто, із наглядового органу інститут прокуратури перетворилася на орган кримінального переслідування осіб, які вчинили злочини.

Обвинувальна функція прокуратури, за Судовими статутами 1864 року, 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. Прокурор мав право не тільки здійснювати нагляд за проведенням всіх слідчих дій, а й давати вказівки судовому слідчому, які останній повинен

був обов’язково виконувати. Отримавши від судового слідчого закінчену кримінальну справу, прокурор суду у разі погодження з висновками слідчого про необхідність направлення цієї справи до суду складав обвинувальний висновок. Висновок про віддання обвинуваченого до суду складався у формі обвинувального акта, в якому, зокрема, зазначалися: подія, що містить у собі ознаки злочинного діяння; час і місце вчинення злочину, наскільки це відомо; звання, прізвище, ім’я та по батькові обвинуваченого; сутність доказів, зібраних по справі проти обвинуваченого; визначення за законом якому злочину відповідають ознаки діяння. Також, до повноважень прокурора входило надавати висновок про припинення або зупинення кримінального переслідування суду. Разом з 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 запобіжних заходів [102, с. 57]. Як бачимо, та модель обвинувальної функції, яка зародилася за Судовими статутами 1864 року діє повною мірою і сьогодні в нашій державі.

Після судової реформи 1864 року до переліку функцій прокуратури додаються представницька функція у цивільних справах. У вищезазначеному Статуті вказувалося, що прокурор дає висновок у справі [104]. Такий висновок був обов'язковим в таких випадках: у справах казенного керування, земських установ, міських і сільських громад; у справах осіб, які не досягли повноліття, безвісно відсутніх, глухонімих і божевільних; у спорах про підробку документів і взагалі у випадках, коли в цивільній справі виявляються обставини, що підлягають розгляду кримінальним судом; на прохання про видачу посвідчення на право бідності (як підстава для звільнення від судових витрат); у справах шлюбних та про законність народження. У шлюбних справах прокурор брав на себе повноваження представника та зобов'язувався збирати і представляти суду докази, тобто мав усі права сторони. У справах про визнання осіб божевільними чи безвісно відсутніми, а також марнотратами прокурор не тільки виступав з

висновками, а й міг порушувати справу [101]. Водночас, необхідно зазначити те, що хоч прокуратура і була включена до складу судової системи, але вона входила в неї як самостійна структура, зі своєю внутрішньою організацією. Її очолював міністр юстиції, при цьому у законі було підкреслено, що він очолює прокуратуру як генерал-прокурор. Саме генерал-прокурор доручав окремим прокурорам, які не входили до сфери судового управління, здійснення підтримки державного обвинувачення в суді, а також здійснення охорони сили закону, що використовувалась судами.

Найбільш істотні зміни повноважень прокурорів запроваджені нормативно правовим актом «Думка Державної Ради щодо деяких змін та доповнень у законах про обов'язки осіб прокурорського відомства», затвердженим імператором 7 березня 1866 року. З цього часу починається поступове витіснення основних ланок місцевої прокуратури – губернських та повітових прокурорів, а також присяжних. Вони звільняються від перегляду цілої низки постанов губернських, міських та повітових службових місць. За ними залишається лише нагляд за рішеннями губернських правлінь та поліцейських управлінь з різних справ «судової власності», а також за установами, що відали питаннями призначення слідства, віддання до суду, виконання адміністративних стягнень та вироків. За губернськими прокурорами та повітовими присяжними збереглося ще право входити до всіх службових місць, вони, якщо вважали за потрібне, брали «до свого розгляду» проваджені там справи, вимагали у будь-який час «раптового свідчення казначейства, громадських сум та майна». Закон від 7 березня 1866 р. встановлював, що по мірі скасування посади губернських та повітових прокурорів, а також присяжних, існуючий нагляд з боку посадових осіб відомства Міністерства юстиції за губернськими, міськими та повітовими установами припиняється [103]. Ми погоджуємось з твердженням В. В. Сухоноса, що з моменту утворення прокуратури в Російській імперії було створено дві основні функціональні моделі даного органу, які існують і до сьогодні, – прокуратура як переважно наглядовий орган і прокуратура в

основному орган кримінального переслідування. Безумовно, обидві моделі не позбавлені своїх вад, але досвід їх функціонування дійсно безцінний [102, с. 70]. Отже, процес поступового витіснення основних ланок місцевої прокуратури виявився довготривалим, а тому фактично в країні діяло два органи прокуратури, хоча принципи їх діяльності були однаковими, а саме: централізація органів прокуратури, незалежність прокурорів від впливу місцевої адміністрації при прийнятті рішень, підзвітність нижчих прокуратур вищим.

Підсумовуючи все вищенаведене зазначимо, що прокуратура в Російській імперії будувалась та зазнавала розвитку за французьким зразком. Основною функцією правоохоронного органу, який запроваджувався Петром І був загальний нагляд, а саме: нагляд за виконанням законів, діяльністю роботи Сенату та її членів, а також контроль за державною казною. Починаючи з 1864 року, за правління Катерини ІІ та Олександра ІІ повноваження інституту прокуратури значно розширились. Даний орган почав виконувати функцію державного обвинувачення в судових процесах, нагляд за дізнанням і попереднім слідством, а також нагляд за місцями позбавлення волі. Тобто, основні етапи розвитку інституту прокуратури відбулися за правління Петра І, Катерини ІІ та Олександра ІІ. З проведеного нами аналізу можемо зробити висновок, що у процесі розвитку інститут прокуратури сформував свою мету, завдання та принципи діяльності, які діють і сьогодні. Тому нам залишається не повторити помилок того часу та перейняти позитивний досвід задля удосконалення нинішнього стану органу прокуратури.

2.2. Специфіка прокурорської діяльності в Австро-Угорській імперії

На становленні сучасної української прокуратури залишило відбиток утворення і функціонування даного органу на землях Галичини у складі

Австро-Угорщини в період 1849-1918 років. Прокурорська діяльність на цих землях розвивалась під впливом європейської правової системи, і це безумовно позитивно відобразилось на її сучасному стані. Як відзначається у науковій літературі, значимість прокуратури на українських землях в Австро-Угорській імперії полягає у тому, що в цій державі було створено єдину систему державних прокуратур, яка складалася із вищих державних прокуратур та підпорядкованих їм державних прокуратур [105].

Тобто, на відміну від прокурорської діяльності на попередніх історичних епохах, в Австро-Угорській імперії органи прокуратури становили собою цілісну систему, а діяльність прокурорів урегульовувалась спеціально прийнятим для цього законодавством [106].

Дослідження питань становлення правових явищ за допомогою історико-правового методу не втрачає своєї актуальності при аналізі тематики із тисячолітньою історією, якою є тематика прокурорської діяльності. Для нашого дослідження величезне значення відіграє аналіз історичних періодів прокурорської діяльності в Австро-Угорській імперії, із огляду на те, що на нинішній стан та діяльність вказаного органу безумовно вплинув період перебування українських земель у складі цієї держави. Серед дослідників специфіки прокурорської діяльності в Австро-Угорській імперії відзначимо внесок таких науковців, як: І.Й. Бойко, С.О. Жувака, О.В. Кондратюк, Л.Я. Коритко, В.С. Кульчицький, В.М. Литовка, Н.С. Наулік, М.В. Никифорак, Н.Ю. Панич, М.М. Стефанчук, В.В. Сухонос, М.Г. Твердохліб, Н.В. Худоба та інших науковців. Проте, в умовах нашого дослідження важливим є звернення до даного питання із метою переосмислення того, яким чином специфіка прокурорської діяльності на українських землях в Австро-Угорській імперії вплинула на її сучасне становище.

Специфіка прокурорської діяльності на українських землях в Австро-Угорській імперії, як відзначає Н.Ю. Панич, у першу чергу обумовлена особливістю функціональної моделі прокуратури в цій державі. Дослідником

підкреслюється, що прокуратура у цьому регіоні носила антиукраїнський характер. Це проявлялось в тому, що органи прокуратури проводили цілеспрямовану політику перешкоджання друку українських засобів масової інформації та літератури, в яких містилися небезпечні для імперського режиму матеріали [107, с. 11]. Проте, не зважаючи на це, варто погодитись із тим, що у контексті подальшого розвитку прокурорської діяльності на українських землях даний період має важливе значення: по-перше, діяльність прокуратури здійснювалась згідно спеціального законодавства про прокуратуру; по-друге, було створено розгалужену систему органів прокуратури, у тому числі й спеціалізованих прокуратур; по-третє, прокуратура сформувалася, як одноособовий державний орган; по-четверте, сутність прокурорської діяльності у цей період була близькою до її сучасного розуміння, адже функціонально прокуратура вже здійснювала прокурорський нагляд за додержанням законності у діяльності чиновників, слідчих органів, судів тощо та підтримувала державне обвинувачення.

Аналізуючи специфіки прокурорської діяльності в Австро-Угорській імперії, вітчизняні науковці розглядають передусім період з 1849 по 1918 рр. Початковий момент цієї історичної епохи обумовлений тим, що 13 березня 1849 року австрійським імператором було прийнято затвердив Закон «Проти зловживань преси» та «Положення про процес розслідування зловживань преси, і саме ці події розглядаються вітчизняними науковцями, як відправний момент запровадження посади державних прокурорів в Австро-Угорській імперії та початку процесу організації системи загальних органів прокуратури [108, с. 2-5]. У свою чергу, в 1918 році відбулись ряд важливих подій в історії України, в тому числі, створення Української Народної Республіки й Західно-Української Народної Республіки та розпад Австро-Угорської імперії, що й підсумувало закінчення цієї епохи в історії становлення прокурорської діяльності на українських землях. Даний період, із 1849 по 1918 рр., пропонуємо розглядати через призму наступних періодів:

період І (1849-1855 рр.) – становлення прокурорської діяльності в

Австро-Угорській імперії;

період II (1851-1867 рр.) – створення та розвиток спеціалізованих прокуратур;

період III (1867-1918 рр.) – розширення прокурорських повноважень.

Так, після анексії земель Галичини, австро-угорським урядом було розпочато процеси реформування органів державної влади та місцевого самоврядування. Як відзначає О.В. Кондратюк, особлива увага, при цьому, приділялась утворенню судових та інших правоохоронних органів: суду, поліцейського апарату й адвокатури [109, с. 21]. Стрімко розвивалась на даному етапі і прокуратура та прокурорська діяльність. Розпочати дослідження специфіки діяльності прокуратури в Австро-Угорській імперії на сучасних територіях України варто із того, що як нами відзначалось, 13 березня 1849 року австрійським імператором було затверджено затвердив Закон «Проти зловживань преси», а також «Положення про процес розслідування зловживань преси». Даними нормативно-правовими актами було запроваджено посади державних прокурорів на більшості територій імперії, проте система органів прокуратури на даному етапі все ще потребувала своєї організації.

По суті, інститут прокуратури на українських землях, які перебували в складі Австро-Угорської імперії, було запроваджено іншим нормативно-правовим актом - постановою «Про основні риси нового судочинства» від 14 жовтня 1849 року, якою було передбачено створення нової системи судів, яка включала повітові суди та повітові колегіальні суди як суди першої інстанції, крайові суди як суди другої інстанції та вищі крайові суди як суди третьої інстанції. Найвищою судовою інстанцією держави був Верховний суд і касаційний трибунал. Органи прокуратури створювались за цією системою судоустрою. При кожному повітовому, повітовому колегіальному та крайовому суді запроваджувались посади прокурорів, а при кожному вищому крайовому, вищому судовому та касаційному трибуналі - посади генеральних прокурорів. Також даний нормативно-правовий акт передбачав

встановлення кількості посад заступників прокурорів і службовців прокуратури. Даний момент був дуже важливим, адже прокурорський нагляд при повітових колегіальних судах виконували заступники прокурора [110, с. 139]. Отже, наведене свідчить про те, що станом на 1849 рік на українських землях, які перебували в складі Австро-Угорської імперії, була сформована система органів прокуратури, а прокурори були наділені чітко визначеною компетенцією. Втім, звернемо увагу на те, що прийняте на цей момент законодавство не було спеціальним – воно переважно стосувалось системи судоустрою, із якою тісно була пов'язана тогочасна прокуратура. Втім, починаючи із наступного року, австро-угорський законодавець прийняв ряд нормативно-правових актів, важливих для урегулювання прокурорської діяльності в Австро-Угорській імперії.

Передусім, в положеннях Тимчасового кримінально-процесуального кодексу Австрії від 17 січня 1850 року було визначено правовий статус прокурора, як учасника кримінального процесу, і відповідно до цього статусу в межах даного нормативно-правового акту визначались його повноважень [111, с. 185]. У науковій літературі відзначається, що органи прокуратури в Галичині, не зважаючи на задекларовану на рівні законодавства незалежність суду від прокуратури, здійснювали вплив на суди при здійсненні ними своїх повноважень. Із даного приводу Н.Ю. Панич вказує на те, що здійснення нагляду за додержанням законодавства при виконанні рішень судів у кримінальних справах було одним із ключових напрямів прокурорської діяльності у цей період, і це було обумовлено в першу чергу тим, що в Тимчасовому кримінально-процесуальному кодексі Австрії від 17 січня 1850 року передбачалось, що виконання рішень судів в межах повітів та колегіальних і крайових судів мало здійснюватись під наглядом державного прокурора [112, с. 383]. Тобто, прокурори при здійсненні своїх повноважень, дійсно мали вплив на судові органи, здійснюючи нагляд за їх діяльністю. Окрім цього, як відзначає Н.Ю. Панич, судді були зобов'язані щомісячно надсилати державному прокурору дані про кількість виконаних судових

рішень у кримінальних справах під їх наглядом. Виняток становили справи щодо обрання до засудженого міри покарання у вигляді смертної кари, оскільки нагляд за виконанням такого рішення здійснювався державним прокурором і суддею спільно [113, с. 70-71]. Таким чином, ми встановили, що із прийняттям Тимчасового кримінально-процесуального кодексу Австрії до компетенції прокурорів було віднесено нагляд за виконанням рішень судів, що із однієї сторони, ставило суди в залежність від прокурорів, а із іншої сторони – демонструвало значення тогочасної прокуратури для функціонування державного апарату.

Подальший розвиток правового статусу прокурора пов'язується із прийняттям спеціального законодавства про прокуратуру та прокурорську діяльність. Так, 10 липня 1850 року в Австрійській імперії та Австро-Угорській монархії було затверджено «Органічний закон про прокуратуру» [114, с. 11]. Як відзначається із даного приводу у науковій літературі, фактично із моменту прийняття даного нормативно-правового акту утвердився статус прокуратури, як правоохоронного органу. О.В. Кондратюк серед функцій прокуратури Австро-Угорської імперії, визначених у даному нормативно-правовому акті, виділила наступні: по-перше, здійснення прокурорської діяльності «частково для безпосереднього правосуддя у цивільних та кримінальних справах»; по-друге, здійснення прокурорської діяльності «частково для урядового керівництва юстицією і до поліпшення і правильного застосування законів взагалі» [109, с. 21]. Перший із видів функцій пов'язаний із урядовим впливом на суд, тобто згідно із ним визначалось фактичне підпорядкування суду прокуратурі. Щодо другого виду, дані функції пов'язані із здійсненням нагляду за забезпеченням законності у правовідносинах в державі.

Так, при кожному окружному суді було запроваджено посаду державного прокурора. Усього на українських територіях Австро-Угорської імперії у 1850 році було створено сім окружних прокуратур: у Львові, Золочеві, Перемишлі, Самборі, Станіславі, Тернополі та Чернівцях. При

Верховному судовому і касаційному трибуналі та при Вищих крайових судах було засновано посаду Генерального прокурора. Правовий статус Генерального прокурора було урегульовано Цісарським патентом від 7 серпня 1850 року. Зокрема, у його змісті було визначено, що Генеральний прокурор є верховним охоронцем «єдності права і правильного застосування закону». Встановлювалось, що дана посада є безпосередньо підпорядкованою міністру юстиції. Генеральний прокурор при Верховному і Касаційному трибуналі та його заступники, як і генеральні прокурори при вищих крайових судах, призначались самим імператором за поданням міністра юстиції. Усі інші прокурори призначались міністром юстиції, а функціональні працівники органів прокуратури – Генеральним прокурором [109, с. 21-22]. Отже, усе вищенаведене свідчить про те, що станом на 1850 рік на українських територіях Австро-Угорської імперії було фактично сформовано систему органів прокуратури та було прийнято законодавство, яке здійснювало регламентацію їхнього правового статусу. Неврегульованими залишались декілька питань – по-перше, ще не була сформована система спеціалізованих прокуратур: по-друге, ще не розпочали свою діяльність деякі із судів, передбачених постановою «Про основні риси нового судочинства» від 14 жовтня 1849 року, а отже, і прокуратур, що утворювались при них.

Так, 13 серпня 1851 року було прийнято розпорядження міністерства фінансів, у відповідності до якого розпочала свою діяльність фінансова прокуратура, підпорядкована міністерству фінансів та крайовій фінансовій дирекції [115, с. 51]. Н.С. Наулік у даному контексті також відзначила, що окрім Галицької фінансової прокуратури у Львові також були утворені підпорядковані їй експозитури (відділи) [116, с. 31]. На нашу думку, питання створення та розвитку спеціалізованих прокуратур на землях Австро-Угорської імперії варто розглядати окремо, адже даний процес по суті становить окрему епоху у періоді перебування українських земель у складі Австро-Угорщини. Проте, у контексті становлення прокурорської діяльності

в Австро-Угорській імперії, варто обов'язково вказати на те, що на даному етапі відбувались такі процеси.

31 грудня 1851 року було прийнято закон, який удосконалив правове регулювання функцій прокуратури. Зокрема, було уточнено її компетенцію. Структура і порядок діяльності прокуратури регулювались розпорядженням міністра юстиції. Як відзначає О.В. Кондратюк, функціонально прокуратура здійснювала нагляд за діяльністю слідчих органів, організацією і перебігом судових процесів в окружних та повітових судах, вносила і підтримувала державне звинувачення у справах щодо антидержавної діяльності, убивств, грабежів, підпалів тощо [109, с. 22]. І по суті усі ці складові прокурорської діяльності в Австро-Угорській імперії були урегульовані станом на 1851 рік. Цілісного характеру діяльність державних (або загальних) прокуратур на Галичині вперше набула із прийняттям міністерством юстиції Австрії постанови від 29 червня 1855 року «Про встановлення початку діяльності новоорганізованих Вищих крайових судів у м. Львові та м. Кракові, Вищих державних прокуратур при цих судах, а також початку діяльності судів першої інстанції та державних прокуратур при цих судах …» [113, с. 53; 117, с. 259]. Вищий крайовий суд у м. Львові та Вища державних прокуратур при цьому суді, а також суди першої інстанції та державні прокуратури при цих судах розпочали свою діяльність 29 вересня 1855 року. Як відзначає із даного приводу М.Г. Твердохліб, у судах першої інстанції на рівні повітів здійснювались свою діяльність заступники державних прокурорів чи прокурорські службовці. Тобто, як і передбачалось вищенаведеною постановою, при судах першої інстанції функціонувала прокуратура, як одноособовий державний орган [111, с. 185]. Державні прокурори здійснювали представництво інтересів громадян у судах першої інстанції з певних категорій цивільних справ (наприклад, у справах про розлучення чи про оголошення особи померлою). У свою чергу, вищі державні прокуратури наділялись спеціальними повноваженнями (наприклад, правом на касаційне оскарження рішень про вилучення записів із земельних кадастрів), із чого

слідує висновок, що у них було більше повноважень. Державні прокуратури підпорядковувались міністру юстиції та не належали до виконавчої гілки влади.

Отже, аналіз першого періоду становлення прокурорської діяльності в Австро-Угорській імперії (1849-1855 рр.) дозволяє виділити наступні події, які стали ключовими для подальшого розвитку досліджуваного нами інституту:

по-перше, на даному етапі було сформовано систему органів прокуратури, яка не була характерною для попередніх історичних періодів та відповідала європейським зразкам організації діяльності даних органів.

При кожному повітовому, повітовому колегіальному та крайовому суді запроваджувались посади прокурорів (було створено сім окружних прокуратур: у Львові, Золочеві, Перемишлі, Самборі, Станіславі, Тернополі та Чернівцях), а при кожному вищому крайовому, вищому судовому та касаційному трибуналі - посади генеральних прокурорів (при Верховному судовому і касаційному трибуналі та при Вищих крайових судах було засновано посаду Генерального прокурора). Також створювались спеціальні фінансові прокуратури та підпорядковані їй експозитури (відділи).

по-друге, на даному етапі було прийнято велику кількість нормативно-правових актів, які урегулювали прокурорську діяльність.

Законодавство, прийняте з 1849 по 1855 рік, та яке урегулювало прокурорську діяльність в Австро-Угорській імперії, було доволі неоднорідним. У процесі дослідження нами було проаналізовано спеціальне законодавство про прокуратуру (наприклад, «Органічний закон про прокуратуру», яким було утверджено статус прокуратури, як правоохоронного органу); законодавство про судочинство (для прикладу, Постанову «Про основні риси нового судочинства» від 14 жовтня 1849 року, якою передбачалось створення нової системи судів, згідно якої створювались органи прокуратури); кримінально-процесуальне законодавство (Тимчасовим кримінально-процесуальним кодексом Австрії від 17 січня 1850 року

визначався правовий статус прокурора, як учасника кримінального процесу); різноманітні підзаконні нормативно-правові акти (Цісарським патентом від 7 серпня 1850 року урегульовувався правовий статус прокурора, його місце у ієрархії посад державної служби, визначався порядок призначення прокурора тощо.

по-третє, компетенція прокурорів, встановлена у вищепроаналізованих актах законодавства, була значно ширшою, аніж на попередніх історичних етапах.

Прокурори в Австро-Угорській імперії здійснювали нагляд за додержанням законодавства при виконанні рішень судів у кримінальних справах; нагляд за діяльністю слідчих органів, організацією і перебігом судових процесів в окружних та повітових судах; внесення і підтримання державного обвинувачення у справах щодо антидержавної діяльності, убивств, грабежів, підпалів. Також прокурорська діяльність передбачала представництво інтересів громадян у судах першої інстанції з певних категорій цивільних справ (наприклад, у справах про розлучення чи про оголошення особи померлою. Вищі державні прокуратури могли здійснювати такі спеціальні повноваження, як право на касаційне оскарження рішень.

Наступний виділений нами період датовано 1851-1867 рр. Протягом цього етапу відбувалось створення та розвиток спеціалізованих прокуратур. Враховуючи попередній проаналізований період, можна звернути увагу на непослідовність хронології. Це можна пояснити тим, що становлення спеціалізованих прокуратур по суті відбувалось паралельно із становленням прокурорської діяльності в Австро-Угорській імперії загалом, проте даний процес все ж характеризується власними хронологічними рамками.

Так, існування у системі державного механізму Австрійської, а згодом і Австро-Угорської імперії, спеціалізованої фінансової прокуратури розглядається у науковій літературі, як важливий атрибут тогочасної прокурорської системи, адже ця прокуратура забезпечувала представлення

публічних інтересів в угоду інтересам держави, у сфері господарських, цивільно-майнових та адміністративно-управлінських відносин, в межах економічної спрямованості [118, с. 146]. Управління фінансовими прокуратурами здійснювалось міністерством фінансів, у якого було виняткове право на видачу нормативно-правових актів по забезпеченню діяльності фінансових прокуратур. Процес організації фінансової прокуратури із метою захисту майнових та пов'язаних з ними інтересів Австрійської, а згодом і Австро-Угорської імперій на території Австрії розпочався ще у XVIII столітті, а вже у XIX столітті такі прокуратури почали виникати, у тому числі й на українських землях. Як відзначає М.В. Никифорак, на відміну від загальної організації системи органів прокуратури, які, як нами встановлено, створювались при кожному повітовому, повітовому колегіальному та крайовому суді запроваджувались посади прокурорів та при кожному вищому крайовому, вищому судовому та касаційному трибуналі, фінансові прокуратури утворювались виключно у головних містах кожного коронного краю і не мали нижчих ланок. Тому, поруч із фінансовими прокуратурами таких міст імперії, як Відень, Лінц, Зальцбург, Грац, Інсбрук, Клагенфурт, Лайбах та Прага, фінансова прокуратура функціонувала і у Львові [119, с. 133]. У складі фінансових прокуратур функціонували їхні експозитури. Наприклад, у м. Кракові функціонувала експозитура Галицької фінансової прокуратури. Також у підпорядкуванні Галицької фінансової прокуратури перебували ще ряд експозитур на території західноукраїнських земель [118, с. 146]. Аналізуючи те, яким чином створювались та розвивались спеціалізовані прокуратури, варто обов'язково вказати те, що спеціалізовані фінансові прокуратури здійснювали свою діяльність відокремлено від державних прокуратур. Також фінансові прокуратури не залежали від судів та створювались окремо від них. Саме тому, процеси створення та розвитку спеціалізованих прокуратур, на нашу думку, варто розглядати окремо від становлення прокурорської діяльності в Австро-Угорській імперії загалом.

У науковій літературі наявні різні підходи щодо визначення моменту виникнення фінансових прокуратур на українських землях в складі Австро-Угорської імперії. Раніше у даній роботі нами наводився найбільш загальноприйнятий підхід, згідно якого фінансова прокуратура розпочала свою діяльність 13 серпня 1851 року у зв'язку із прийняттям відповідного розпорядження міністерства фінансів [115, с. 51]. Схожим чином визначаються початковий момент початку діяльності даного органу й інші науковці [120, с. 48; 121, с. 16]. Згідно інших даних у 1854 році у Львові була заснована Галицька фінансова прокуратура, один з відділів якої обслуговував Буковину [122, с. 275-276]. Проте, О.В. Кондратюк у своєму дослідженні звертає увагу на те, що ще 16 червня 1773 року у Львові було створено фінансове управління, яке 1775 році було реорганізовано у фінансову колегію. 31 січня 1852 року фінансову колегію було перетворено у фінансову палату, на основі якої 1 червня 1852 року була створена Галицька фінансова прокуратура, яка підпорядковувалась безпосередньо Міністерству фінансів Австрії [109, с. 22]. Отже, передумови для виникнення фінансових прокуратур були створені ще задовго до фактичного створення цієї інституції. Відтак, створення та розвиток цього органу, а також підпорядкованих їй експозитур (відділів) відбувалось у відповідності до спеціального законодавства, прийнятого з цією метою.

Очолив фінансову прокуратуру Галичини прокурор, який підпорядковувався міністру фінансів імперії. Керівництво Краківською експозитурою здійснювалося також прокурором, який підпорядковувався безпосередньо галицькому фінансовому прокурору [120, с. 45]. Н.Ю. Панич в своїх дослідженнях оцінив діяльність Галицької фінансової прокуратури на території Королівства Галичини та Лодомерії як таку, що здійснювалася на високому рівні із досконалим правовим регулюванням її діяльності. Як відзначив дослідник, «досконале тогочасне правове регулювання її діяльності, а також постійна увага австрійського уряду, спрямована на її реформування та вдосконалення, були передумовами для ефективного

функціонування цього органу» [107, с. 16]. Це свідчить про те, що діяльність даного органу була належним чином урегульована. Проте, в науковій літературі відсутні відомості про те, що законодавець, приймаючи рішення про створення даного органу, прийняв необхідне законодавство, і вже із перших кроків діяльності фінансової прокуратури вона реалізовувала свою компетентність адекватно поставленим перед нею задачам. Сам Н.Ю. Панич у своїй іншій праці визнає, що «функціонування цього органу не можна назвати зразковим». Це можна пояснити тим, що його діяльність поширювалась на територію одного з найбільших країв австрійської, а згодом і австро-угорської монархій. Тож, малочисельний штат Галицької фінансової прокуратури не міг оперативно реагувати та здійснювати ретельний розгляд усіх наявних у неї справ [120, с. 48]. Це й же дослідник, визначаючи специфіку правового статусу фінансових прокуратур, підкреслив те, що спеціалізовані фінансові прокуратури здійснювали свою діяльність відокремлено від державних прокуратур та перебували у підпорядкуванні міністра фінансів Австро-Угорської імперії безпосередньо [113, с. 41-42, 55, 146]. Тобто, із однієї сторони, фінансові прокуратури Австро-Угорської імперії доцільно розглядати, як складову системи прокуратур. Проте, із іншої сторони, вони фактично складали самостійну систему державних органів, наділених спеціальними функціями та компетенцією. Компетенція фінансових прокуратур, як відзначається у науковій літературі, полягала у здійсненні представництва інтересів держави (австрійської, а згодом і австро-угорської монархії) при вирішенні правових спорів та судового представництва у справах, предметом розгляду яких виступало державне майно та прирівняні до нього фонди [120, с. 48; 121, с. 17]. С.О. Жувака у даному контексті також відзначав, що фінансові прокуратури здійснювали укладення та перевірку договорів і грамот та складали правові висновки із питань, які належали до їхньої компетенції [118, с. 145-146]. Проте, у науковій літературі відсутні відомості про те, що станом на 1851-1852 рік, тобто на момент виникнення фінансових прокуратур, було прийняте

спеціальне законодавство, яке урегульовувало діяльність таких органів.

Втім, як відзначає Н.Ю. Панич, «унормування діяльності галицької фінансової прокуратури здійснювалося окремими законодавчими актами, що свідчило про особливе становище цього органу в системі управління Королівства Галичини та Володимерії», тобто згодом таке законодавство все ж було прийнято [120, с. 44]. При цьому, в різних наукових джерелах наявні різні відомості щодо форми, у якій було здійснено таку регламентацію. Зокрема, О.В. Кондратюк зазначає, що не зважаючи на те, що органи фінансової прокуратури розпочали діяльність з 1 червня 1852 року, їхня компетенція і завдання були врегульовані розпорядженням міністра фінансів від 16 лютого 1855 року [109, с. 22]. Тобто, із точки зору дослідника, нормативно-правовим актом, який урегулював компетенцію та завдання фінансової прокуратури було відповідне розпорядження міністра фінансів від 16 лютого 1855 року. У праці Н.Ю. Панича зазначається, що основний нормативно-правовий акт, який урегульовує діяльність Галицької фінансової прокуратури, був прийнятий 16 лютого 1855 року, і ним є указ міністерства фінансів про затвердження тимчасової службової інструкції для фінансових прокуратур [120, с. 44-45]. Звернемо увагу на те, що дослідник виділяє саме указ міністерства фінансів, а не розпорядження, як нормативно-правовий акт, який врешті-решт урегулював діяльність фінансових прокуратур, проте, очевидно, що мова йде про той самий нормативно-правовий акт. У свою чергу, у праці В.В. Сухоноса мова йде про тимчасову інструкцію Міністерства фінансів Австрії 1855 року, яка становила нормативну основу діяльності фінансових прокуратур [122, с. 276]. Отже, усе вищенаведене свідчить про те, що станом на 1855 рік в Австро-Угорській імперії було прийнято нормативно-правовий акт, який, власне і урегулював діяльність даного органу, закріплюючи його компетенцію та функції.

Як зазначає Н.Ю. Панич, до основних повноважень фінансової прокуратури належали представництво інтересів держави при вирішенні правових спорів та судове представництво у справах, предметом розгляду

яких були державне майно та прирівняні до нього фонди [120, с. 46]. В.М. Литовка окрім цієї функції виділив такою функції вироблення правових висновків та участі у реалізації правових актів, що стосувались державного майна та фондів, які до них прирівнювалися [121, с. 16]. Із точки зору О.В. Кондратюка, до функцій фінансової прокуратури належав захист майнових інтересів держави; висунення обвинувачень у судових спорах, що стосувалися державного майна незалежно від того, якому органові чи установі належало управління цим майном; юридична допомога державним організаціям, їх консультації при укладанні юридичних. Також фінансова прокуратура здійснювала представництво у справах, що належали до сфери нафтової промисловості, гірничої справи, скловиробних заводів, установ зв'язку, державних монополій, казенних маєтків, штрафів, що накладалися судами у спорах великих капіталістичних монополій (синдикатів, трестів) та ін. [109, с. 22-23]. Важливою була функція участі у справах щодо встановлення або підтвердження права власності держави на ті чи інші види майна, і тогочасна судова практика свідчить про те, що такі справи розглядались досить часто (наприклад, справи про примусове відчуження земельних ділянок, про усунення порушень права власності та справи про захист інтересів державних відомств, православного релігійного фонду в земельних та інших конфліктах із сільськими громадами та окремими громадянами [121, с. 17]). Отже, підсумовуючи усе вищенаведене, зробимо висновок, що функціями спеціалізованих фінансових прокуратур на українських землях в складі Австро-Угорської імперії були: 1) представництво інтересів держави при вирішенні правових спорів (у тому числі, у справах, які належали до сфери нафтової промисловості, гірничої справи, скловиробних заводів, установ зв'язку, державних монополій, казенних маєтків, штрафів, що накладалися судами у спорах великих капіталістичних монополій (синдикатів, трестів); 2) судове представництво у справах, предметом розгляду яких були державне майно та прирівняні до нього фонди, і, як наслідок - захист майнових інтересів держави; 3)

висунення звинувачень у судових спорах, що стосувалися державного майна; 4) вироблення правових висновків; 5) юридична допомога державним організаціям, їх консультації при укладанні юридичних; 6) участь у реалізації правових актів, що стосувались державного майна та фондів, які до них прирівнювалися. Важливо при цьому зазначити, що здійснюючи представництво інтересів державних органів у судах, фінансові прокуратури користувались процесуальними правами позивача чи відповідача.

Наступною важливою подією для періоду створення та розвитку спеціалізованих прокуратур стало заснування Чернівецької фінансової прокуратури. До 1867 року повноваження Галицької фінансової прокуратури поширювались і на територію Буковини, проте 31 грудня 1867 року в офіційному урядовому віснику було повідомлено про те, що Буковинська фінансова прокуратура у місті Чернівці розпочала свою діяльність [119, с. 133]. Компетенція Галицької фінансової прокуратури з цього моменту поширювалась виключно на Галичину (східну та західну). У свою чергу, Буковинська фінансова прокуратура у місті Чернівці також підпорядковувалась Міністерству фінансів Австрії та крайовій фінансовій дирекції, а єдиний окремий відділ Галицької фінансової прокуратури у статусі експозитури залишився у Кракові.

Отже, у процесі аналізу періоду створення та розвитку спеціалізованих прокуратур, нами виділено наступні його ключові події:

по-перше, заснування Галицької фінансової прокуратури та її експозитур.

Так, Галицька фінансова прокуратура була створена, як орган, покликаний представляти інтереси держави в спорах, які виникли із господарських, цивільно-майнових та адміністративно-управлінських відносин. Прокуратура підпорядковувалась міністерству фінансів, а прокурор, який її очолював підпорядковувався міністру фінансів імперії на відміну від інших прокуратур, які функціонували в Австро-Угорській імперії. У складі Галицької фінансової прокуратури функціонувала експозитура у

Кракові та ряд експозитур на території західноукраїнських земель.

по-друге, урегулювання діяльності Галицької фінансової прокуратури та її експозитур.

Декілька років після створення Галицької фінансової прокуратури, її діяльність фактично не урегульовувалась на законодавчому рівні. Міністерством фінансів Австрії у 1855 році було прийнято тимчасову службову інструкцію для фінансових прокуратур, якою і було визначено компетенцію даного органу. Зокрема, наш аналіз наукової літератури засвідчив, що даною інструкцією було встановлено наступні повноваження Галицької фінансової прокуратури: представництво інтересів держави при вирішенні правових спорів (у тому числі, у справах, які належали до сфери нафтової промисловості, гірничої справи, скловиробних заводів, установ зв'язку, державних монополій, казенних маєтків, штрафів, що накладалися судами у спорах великих капіталістичних монополій (синдикатів, трестів); судове представництво у справах, предметом розгляду яких були державне майно та прирівняні до нього фонди, і, як наслідок - захист майнових інтересів держави; висунення звинувачень у судових спорах, що стосувалися державного майна; вироблення правових висновків; юридична допомога державним організаціям, їх консультації при укладанні юридичних; участь у реалізації правових актів, що стосувались державного майна та фондів, які до них прирівнювалися.

по-третє, заснування Чернівецької фінансової прокуратури.

До 1867 року повноваження Галицької фінансової прокуратури поширювались на території Галичини та Буковини, проте із створенням Буковинської фінансової прокуратури у місті Чернівці компетенція Галицької фінансової прокуратури поширювалась виключно на Галичину, а Буковинської фінансової прокуратури у місті Чернівці – на Буковину. При цьому, в Галицької фінансової прокуратури залишилась лише одна експозитура - у Кракові.

Останній виділений нами період датовано 1867-1918 роками, і він

включає численні спроби законодавця розширити прокурорські повноваження. Як дозволило встановити наше дослідження, фактично станом на 1855 рік було сформовано систему органів прокуратури в Австро-Угорській імперії, а станом на 1867 рік – систему спеціалізованих фінансових прокуратур. Із цього часу, і до 1918 року, коли, власне, Австро-Угорська імперія після поразки у Першій світовій війні розпалась на ряд незалежних держав, до правового регулювання прокурорської діяльності вносились лише окремі зміни. У цілому ж, і окружні прокуратури, і прокуратури при Верховному судовому і касаційному трибуналі та при Вищих крайових судах, і спеціальні фінансові прокуратури з їх експозитурами функціонували на тій нормативно-правовій основі, яка була встановлена нами у даній роботі.

Так, як нами було встановлено раніше, серед функцій, які виконували прокурори в Австро-Угорській імперії у відповідності до законодавства, прийнятого в період з 1849 по 1855 рік, варто виділити нагляд за додержанням законодавства при виконанні рішень судів у кримінальних справах; нагляд за діяльністю слідчих органів, організацією і перебігом судових процесів в окружних та повітових судах; внесення і підтримання державного обвинувачення у справах щодо антидержавної діяльності, убивств, грабежів, підпалів; представництво інтересів громадян у судах першої інстанції з певних категорій цивільних справ. Втім, в 1863 році повноваження прокуратури були доповнені здійсненням нагляду за дисциплінарними порушеннями судових чиновників, з 1865 році – наглядом за діяльністю в’язниць [109, с. 22]. Як свідчать дані приклади, функції прокуратури поступово розширювались, а з ними і значення прокурорської діяльності для суспільства. Як можемо переконатись, вплив прокурорів на суди лише розширювався, не зважаючи на те, що, як нами було встановлено раніше, і без того принципи незалежності суддів в Австро-Угорській імперії не забезпечувались належним чином, і судді у своїй службовій діяльності були підзвітні прокурорам. Із 1863 року прокурори додатково здійснювали нагляд за притягненням суддів до дисциплінарної відповідальності, що ще

більше підвищило їхній вплив на судові органи.

Наступні зміни у правовому регулюванні прокуратури на українських територіях Австро-Угорської імперії були внесені в рамках реформи 1873 року, внаслідок якої змінились назви деяких посад, пов’язаних із прокурорською діяльністю. Якщо прокурор при Верховному судовому і Касаційному трибуналі й надалі називався Генеральним прокурором, то прокурорів при Вищих крайових судах почали називати старшими прокурорами, а при окружних судах – державними прокурорами. Окрім того, внаслідок реформи, обвинувачення в повітових судах підтримували заступники державних прокурорів [109, с. 21-22]. Як можемо переконатись, дані зміни мали як виключно формальний характер у контексті назв для посади, так і стосувались безпосередньо функцій прокурорів, а саме розширення функцій їхніх заступників.

Наступна важлива зміна у правовому регулюванні прокурорської діяльності датована 1898 роком. Аналізуючи етап створення та розвитку спеціалізованих прокуратур, ми звертали увагу на те, що функціонування фінансових прокуратур урегульовувалось тимчасовою інструкцією Міністерства фінансів Австрії 1855 року. У 1898 році було її перевидано та удосконалено. Як відзначає із даного приводу М.В. Никифорак, нова службова інструкція для фінансових прокуратур значною мірою дублювала положення попередньої тимчасової інструкції, проте вдосконалювала правовий статус фінансових прокуратур на території імперії [119, с. 134]. Прикладом такого удосконалення стало розширення повноважень, що надало в межах компетенції органам прокуратури звертатись до суду із заявами про перегляд судових рішень у зв'язку обставинами які носять ново виявлений характер, а також із клопотаннями про порушення провадження у справах реституцій [116, с. 32]. Зазначимо, що організації діяльності прокуратури на теренах українських земель, які були у складі Австро-Угорщини, на основі вище викладеного була створена за зразком європейського характеру, що відображається через продуктивний досвід що мав важливе значення для

створення цього інституту. Розширення повноважень фінансових прокуратур свідчить про те, що законодавець продовжував приділяти велику увагу діяльності фінансової прокуратури. Це можна пояснити тим, що Галичина, як багатий на сировинні ресурси регіон, сприяв наповненню державної казни. У свою чергу, розширення повноважень фінансових прокуратур сприяло становленню інституту представництва інтересів громадян і держави в суді. Дана службова інструкція діяла до 1918 року, тобто до розпаду Австро-Угорської імперії.

Проаналізувавши третій період становлення прокурорської діяльності в Австро-Угорській імперії, ми виділили наступні ключові для даного етапу моменти:

по-перше, розширено функції прокуратури та фінансової прокуратури.

Як нами встановлено, протягом 1849-1855 в Австро-Угорській імперії було прийнято ряд нормативно-правових актів, які наділили прокуратуру такими повноваженнями, як нагляд за додержанням законодавства при виконанні рішень судів у кримінальних справах чи нагляд за діяльністю слідчих органів, організацією і перебігом судових процесів в окружних та повітових судах. В подальшому повноваження прокуратури були розширені за рахунок надання прокурорам повноважень здійснення нагляду за дисциплінарними порушеннями судових чиновників та за діяльністю в’язниць. На заступників державних прокурорів було покладено повноваження підтримання обвинувачення в повітових судах. Також було розширено функції фінансових прокуратур – зокрема, вони отримали право звертатись до суду із заявами про перегляд судових рішень у зв'язку обставинами які носять нововиявлений характер, а також із клопотаннями про порушення провадження у справах реституцій.

по-друге, змінено назви посад, пов’язаних із прокурорською діяльністю.

Зміни стосувались не усіх посад прокуратури, а лише деяких із них. Зокрема, прокурори при Вищих крайових судах стали старшими

прокурорами, а прокурори при окружних судах отримали назву державних прокурорів.

по-третє, нормативно-правові акти, які мали тимчасовий характер, були прийняті на постійній основі.

Передусім це стосується тимчасової інструкції Міністерства фінансів Австрії 1855 року. У 1898 році було прийнято нову інструкцію, яка не була тимчасовою, її положення багато в чому дублювали положення попередньої інструкції, проте, у цілому, вона удосконалила правовий статус фінансових прокуратур.

Таким чином, розглянувши історію становлення та розвитку прокурорської діяльності, можна зробити висновок, що система органів прокуратури існує ще з найдавніших часів, а на різних історичних шляхах свого розвитку зазначала змін, але роль даного органу залишається неоцінною і до сьогодні. Історичний аналіз розвитку положень, які регламентують прокурорську діяльність, дає змогу сформулювати висновок про те, що уявлення про повноваження прокурора, його процесуальний статус протягом усього періоду становлення й розвитку інституту прокуратури постійно змінювався. Такі зміни були зумовлені розвитком державності, просуванням до побудови правової держави та громадянського суспільства.

Отже, органи прокуратури та їх діяльність на території України під час перебування їх у складі Австро-Угорської імперії характеризувалась рядом особливостей, зумовлених специфікою території. Тому, важливою передумовою входження України у європейський правовий простір передбачає врахування вітчизняного процесу прокурорської діяльності в Австро-Угорщині. В свою чергу, історико-правові дослідження становитимуть доцільність удосконалення структури діяльності органів прокуратури та її компетенції відповідно до європейських стандартів, які є загальновизнаними.

2.3. Правовий статус прокуратури у 1917-1922 рр.

На сьогодні, розвиток суспільного життя крокує вперед все швидше й швидше. Не можна уявити сьогодення і майбутнє без минулого, яке супроводжувалося певними історичними подіями. Можна з впевненістю сказати, що людство перебуває на важливому етапі розвитку, яке в подальшому неможливе без вивчення історії в цілому. Право є невід'ємним чинником в кожну хвилину життя будь-якої людини. Будь-яка наука потребує детального аналізу та вивчення для її подальшого розвитку. Тому, історичні науки не є виключенням. В силу колосального розвитку діяльності людства, створення її кооперації, що переросла в державні утворення, постала необхідність в узаконенні відносин між кожним індивідом в суспільстві та в державі в цілому. Часи завжди змінюються, тоталітаризм замінюється демократією. Тому, переходячи до України, необхідно зазначити, що побудова демократичної та правової держави в Україні не можлива створення її державних органів, що мають ефективно виконувати покладені на них завдання та функції. Одне з найголовніших місць у системи державних органів займає прокуратура, на яку покладено функції охорони інтересів особи, суспільства та держави.

Серед важливих завдань історико-правової науки України є дослідження історії її правоохоронних органів. Актуальність обраної тематики зростає у зв'язку з розвитком української держави та суспільства. Звернення до минулого обумовлене необхідністю нинішнього реформування цих органів. Для якісного забезпечення цього процесу необхідним є виявлення та узагальнення історії правового статусу прокуратури України в 1917-1922 рр. Реформування прокуратури України неможливе без врахування досвіду правового статусу прокуратури в окреслені часи.

Процес становлення державності України в цілому, та органу прокуратури зокрема, був дуже тернистим. Тому, постає необхідність в його дослідженні для недопущення помилок, які мали місце раніше, та вивчення

досвіду реформування державного органу прокуратури.

Питанням окремих аспектів історичного розвитку правового статусу прокуратури України в 1917-1922 рр. присвячені чисельні праці вчених-правознавців в різноманітних галузях права. Такими вченими є: В. І. Басков, М. Бортун, О. А. Вівчаренко, Л. Р. Грицаєнко, Н. В. Єфремова, М. В. Жогін, В. В. Землянська, В. Г. Клочков, М. В. Криленко, О. Л. Копиленко, М. Л. Копиленко, В. П. Лакизюк, О. Литвак, М. Лозинський, В. Г. Лебединський, В. І. Малюга, О. Р. Михайленко, П. П. Михайленко, М. І. Мичко, В. В. Мурза, Г. А. Мурашин, Н. Ю. Панич, В. М. Руденко, А. І. Рогожин, А. М. Рекунков, В. Степанков, В. В. Сухонос, В. Я. Тацій, В. Тертишник, О. Тертишник, Б. Й. Тищик, І. Б. Усенко, Б. В. Ференц, П. В. Шумський, М. К. Якимчук, Д. Т. Яковенко та ін. В тій чи іншій мірі зазначені вище науковці-правознавці досліджували аспекти історії правового статусу прокуратури України в 1917-1922 рр. Але комплексного підходу до вивчення окресленої тематики в юридичній науці не сформувалось. В цілому питання досліджувалось лише фрагментарно. Тому, доцільним є проведення загальнотеоретичної характеристики правового статусу прокуратури 1917-1922 років.

Необхідно зазначити, що відродження прокуратури як органу держави почалося у періоди Центральної ради, Гетьманату, Директорії УНР – з 1917 року з початком встановлення самостійної державності в України [123, с. 8].

Внаслідок повалення російської монархії в лютому 1917 року, в Україні було здійснено спробу створення власної держави з усіма їй притаманними ознаками, в тому числі й прокуратурою. Хоча цей державний орган створювався при судах, він і в УНР був автономним державним інститутом, який виконував тільки йому властиві функції, але про це більш детальніше буде вказано пізніше [124, с. 10]. Саме цей період був початком нової ери розвитку української держави під час Першої світової війни.

17 березня 1917 р. відбулася значна подія – за ініціативою Товариства українських поступовців було засновано Українську Центральну Раду [65, с. 22]. Також необхідно зазначити, що у Російській імперії, українські землі на

той час перебували саме у складі цієї держави, до жовтня 1917 року існувало два інститути прокуратури – судові округи і губернії та повіти [5, с. 74]. Вказана подія стала історичною завдяки подальшої діяльності УЦР. Рада сприяла розвитку української державності в цілому та органу прокуратури зокрема.

В січні 1917 року було прийнято документи, які оформили ідеологічні засади руху з питань державного будівництва, обрано депутатів УЦР. Головою виконавчого комітету став Михайло Грушевський. Внаслідок прийнятих документів Українська Центральна Рада повинна була розвиватися як національний парламент Урядом став заснований 28 червня 1917 року Генеральний Секретаріат. Діяльність, яка сприяла розбудові української державності тривала після повалення Тимчасового уряду і встановлення Радянської влади в Росії [125, с. 58].

Внаслідок Жовтневої революції 1917 р. багато законів і сама прокуратура Російської імперії були скасовані. Проте, Судові Устави 1864 р. ще залишалися чинними законодавчими актами в Україні певний час і після революції [5, с. 380]. А вже після жовтневої революції 24 листопада 1917 року, було скасовано царський прокурорський нагляд разом із судовими органами, інститутами слідчих, присяжною і приватною адвокатурами внаслідок видачі Декрета «Про суд № 1» [126, с. 36]. Як зазначав М. В. Криленко, це рішення було обґрунтовано тим, що негативна пам’ять про прокуратуру була занадто стійкою, тому саме думка про її відновлення здавалася реакційним наміром [127, с. 91]. Отже, необхідно зазначити, що у громадян Російської імперії не було довіри до органу прокуратури. Не можна точно сказати, чи ця причина була основною у винесені рішення про ліквідацію прокуратури. Але це рішення було помилковим, адже без наглядового органу неможливе нормальне функціонування державного апарату.

Таким чином, більшовицька влада п’ять років взагалі намагалася обійтися без органів прокуратури, покладаючись на структури революційного обвинувачення, але згодом, була змушена повернутися до

прокуратури, оптимізувавши її відповідно до інтересів «диктатури пролетаріату». Необхідно вказати, що на цьому історичному етапі розвитку Росії, до якої входила Україна, альтернативи прокуратурі не було [5, с. 389]. Резюмуючи доцільно вказати, що прокуратура була створена заново, але не як незалежний наглядовий орган, а як орган, який відповідав інтересам диктатури. Таким чином, не був дотриманий один з головних принципів прокуратури – незалежність її діяльності.

Подальший період розвитку інституту прокуратури в Україні доцільно пов'язати з утворенням Української Народної Республіки Третім універсалом Центральної Ради [128, с. 23]. Також, необхідно зазначити, що до листопада 1917 року формально все ж таки зберігались судова система і прокуратура, що існували до революції, а вже 25 листопада 1917 року Центральною Радою був ухвалений закон, в якому зазначалося: «Про внесення змін у законодавчому порядку залишаються в силі і всі державні органи, і установи, які залишилися на території УНР до 7 листопада 1917 р., з дотеперішнім їх ділокругом, урядженням і штатами, як уряди і установи Української Народної Республіки» [5, с. 126]. Цей закон чітко встановлював, що тодішня влада не вважала доцільним ліквідовування всіх органи, що були створені Російською імперією на українській території. Діяльність нових органів в будь-якому випадку потребувала б правового регулювання, але законодавча діяльність УЦР була направлена на створення української держави в цілому. Але зі встановлення радянської влади в Україні цей процес був сповільнений.

Доцільно вказати, що радянську влад встановлено на території України не відразу після Жовтневої революції, на зазначеній території, утворювалися свої державні режими [125, с. 141]. Відповідно до ухваленого Українською Центральною Радою Закону «Про утворення Генерального Суду» від 15 грудня 1917 р. Прокураторія опинилася у подвійному підпорядкуванні. Вона з одного боку повинна була діяти при Генеральному Суді, а з іншого боку – Секретарство судових справ Центральної Ради затверджувало регламент Прокураторії та надавало звання старшого одному із прокурорів та доручало

йому «провід над Прокураторією» [129, с. 64].

Вже 23 грудня 1917 року Центральна Рада прийняла закон № 23-6 «Про прокурорський нагляд на Україні» в якому передбачалося «урядження прокураторського догляду». [65, с. 22]. Після прийняття вищезазначених законів відбулися перші призначення на посади прокураторів, також розпочалося створення судів і прокурорського нагляду. Старшого прокурора призначав Генеральний секретар судових справ. На посаду Старшого прокурора Генерального суду було призначено Д. М. Марковича наказом Генерального секретаря судових справ від 8 січня 1918 року №7. Згодом обов'язки міністра юстиції і Генерального прокурора виконували: М. П. Чубинський, О. Ф. Романов, А. Г. В'язлов та В. Є. Рейнбот [124, с. 11].

Щодо органів прокуратури в системі державної УНР важливо відмітити, що становище цих структур корінних змін не дістало, якщо порівнювати з попередніми царськими інституціями, адже судові та правоохоронні органи Української Народної Республіки 1917-1918 рр. у своїй діяльності керувалися кримінальним та кримінально-процесуальним законодавством Російської імперії зі змінами, які були внесені Тимчасовим урядом, але це законодавство вже було застарілим та потребувало вдосконалення. Основним нормативно-правовим актом в вищевказаній галузі після проголошення Центральної Ради на українських землях заливався російський «Устав Уголовного Судопроизводства» 1864 року, позитивним було те, що в ньому було закріплено велику кількість демократичних принципів кримінального процесу [123, с. 8].

Отже, можна зробити висновок, що 1917 рік був дуже складним періодом як для української державності загалом, так і для інституту прокуратури локально. На початку цього періоду було повалено російську монархію, прокуратуру ліквідовано. Але згодом, засновано Українську Центральну Раду з М. Грушевським на чолі, створено Українську Народну Республіку, відновлено та вдосконалено прокуратуру, прийнято закон «Про прокурорський нагляд на Україні» . Також, необхідно зазначити що принцип

незалежності прокуратури не було дотримано з таких причин. Відповідно до Положення про прокурорський нагляд в основу діяльності прокуратури були покладені принципи децентралізації і єдиноначальності органів прокурорського нагляду, чіткого підпорядкування нижчестоящих прокурорів вищестоящим; незалежності органів прокуратури від місцевих впливів. Розглянута вище конструкція суперечила принципу незалежності прокуратури. Тому що, організаційно органи прокуратури не були самостійним державним органом; прокуратура входила як відділ до Народного Комісаріату юстиції УСРР. Реальне входження прокуратури до виконавчого апарату, поєднання постів народного комісара юстиції та Прокурора Республіки насправді призводили до того, що прокуратура опинилася у значній залежності від виконавчих органів. Вона фактично стала не самостійним, незалежним органом, а наглядовим органом уряду [130, с. 46].

Наступним періодом розвитку прокуратури в Україні став 1918 року. Він знаменувався визначними подіями, які будуть розкриті поступово. Українська Центральна Рада у березні 1918 року затвердила штати Генерального Суду, до складу якого було включено прокураторію [65, с. 23]. В свою чергу, штати Прокураторії складалися із Старшого прокуратора, 7 прокураторів та одного секретаря прокуратора [84, с. 27]. Цікавим фактом є те, що прокуратори судових палат і старший прокуратор Київського апеляційного Київського апеляційного суду були зобов'язані виїжджати на місце вчинення тяжкого злочину, керувати «чинами варти» при провадженні розшуку, здійснювати «постійний і дійсний догляд за слідством» на підставі листа Міністерства судових справ від 24 червня 1918 року [65, с. 25-26].

29 квітня 1918 року відбулося останнє засідання УЦР на якому було ухвалено проект Конституції УНР 23 статтею якої було передбачено, що «Верховним органом влади Української Народної Республіки є всенародні Збори, які безпосередньо здійснюють вищу законодавчу владу в УНР і формують органи виконавчої і судової влади в УНР», а 25 статтею зазначалося, що «вищим органом судовим єсть Генеральний Суд УНР». У

цьому проекті про прокуратуру ще не йшлося [5, с. 128]

8 липня 1918 року Гетьманом усієї України Павлом Скоропадським було затверджено ухвалений Радою Міністрів Української держави закон «Про утворення державного Сенату». Цим законом було врегульовано питання прокурорського нагляду [124, с. 12]. Також, цікавим є те, що Павло Скоропадський поклав наглядові прокурорські функції на Генеральний Суд, зазначивши в ст. 43, що останній наглядає за законністю видання законів і наказів [5, с. 130]. Важливо зазначати, що при Загальних Зборах Державного Сенату повинні були перебувати прокурор і товариш прокурора під вищим наглядом міністра юстиції, як Генерального прокурора" [125, с. 76]. Прокуратура була зобов'язана у своїй діяльності керуватися нормами, що до революції регулювали діяльність прокуратури Правлячого сенату. Контроль за судочинством покладався на Генеральний суд [131, с. 42].

Для повноти дослідження правового статусу прокуратури 1918 року необхідно також згадати про Західноукраїнську Народну Республіку, яка була утворена у жовтні 1918 року на західній території українських земель, до розпаду Австро-Угорщини ці землі були у її складі.

Процес утворення державного апарату ЗУНР, початок її законодавчої діяльності, створення правоохоронних органів та збройних сил розпочався під час проголошення незалежності ЗУНР. Українською Національною Радою 13 листопада 1918 року був прийнятий «Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель бувшої Австро-Угорської монархії» [132, с. 45-46]. Цей нормативно-правовий акт визначив конституційні засади новоствореної держави, основи суспільного та державного устрою, територію, її символи, ця держава отримала назву Західноукраїнська Народна Республіка [132, с. 11].

Українська Національна Рада була найвищим органом Західноукраїнської Народної Республіки. Доцільно вказати, що на території Галичини функцію державного обвинувачення виконували органи прокуратури, що діяли на вказаній території до 1918 р [133, с. 198]. При

формуванні органів прокуратури був використаний досвід формування цих органів у Галичині в складі австрійської та астро-угорської монархій.Також, система органів загальних прокуратур, яка включала в себе прокурорських службовців при судах нижчої ланки, що були в підпорядкуванні державних прокуратур збереглася до 1918 р. Доцільно вказати, що державні прокуратури підпорядковувалися Вищій державній прокуратурі [113, с. 59]. Продовжуючи дослідження вказаного періоду варто вказати, що Українська Національна Рада прийняла Закон «Про тимчасову організацію судівництва» від 1 листопада 1918 р. Цим законом створено систему судових органів Західноукраїнської Народної Республіки. Вказана система включалла повітовий, окружний суди та Вищий Суд (був найвищою інстанцією та розташовувався у Львові). На східних землях та в ЗУНР й надалі діяло застаріле австрійське законодавство, якщо воно не суперечило цілям української держави [5, с. 138]. Таким чином, застаріле австрійське законодавство потребувало заміни, тому що воно не відповідало тодішнім реаліям і не мало змогу регулювати наявні суспільні відносини.

Також, норми законодавчих актів, що діяли в Галичині до 1918 р. були враховані при прийняті на роботу в органи прокуратуратури Західноукраїнської Народної Республіки. На той час вже було усунуто антиукраїнський характер діяльності органів прокуратури та наяві дискримінаційні прояви щодо українців при прийнятті на посади [113, с. 59] Важлим є те, що українці після довгих дискримінаційних обмежень вже мали змогу займати посади в державному апараті. Це є безумовно позитивним аспектом розвитку українського суспільства.

Так, систему органів прокуратури Західноукраїнської Народної Республіки мав очолити Генеральний прокурор згідно з розпорядженням Державного Секретаріату від 18 грудня 1918 року [113, с. 59]. Але в ЗУНР не було призначено ні Генерального військового прокурора, ні Генерального державного прокурора. Варто вказати, що особливої уваги заслуговує демократизм, який був присутній у формуванні правоохоронних органів.

Після закінчення ВУЗу юристи повинні були проходити двохрічне стажування, а вже після цього могли отримати посаду судді. Проте до цього юристам необхідно було скласти іспит перед спеціальною екземенаційною комісією. Вона складалася з професорів права, суддів та адвокатів. Призначення на посади відбувалося на конкурсній основі, що мав оголошуватися в ЗМІ. Працівники прокуратури також повинні були мати вищу юридичну освіту, але їх але їх функції не виходили за межі підтримання обвинувачення [5, с. 138]. Демократизм на той час був унікальним явищем, таким чином, система прийому на роботу працівників прокуратури була прозорою та відкритою. В більшості країн пострадянскького простору ще й досі не можна побачити такого демократизму й прозорості. Але після приходу радянської влади ці засади були замінені на тоталітаризм.

Діяльність прокураторів, як й інших посадових осіб розгорнуто не було через фактичне встановлення на території України радянського уряду. Радянська влада не була встановлена тільки на землях, що були окуповані Польщею, Румунією та Чехословаччиною [5, с. 140]. В системі органів прокуратури ЗУНР й надалі планувалося проведення необхідних реформ її структури, компетенції та кадрового складу, але через тогочасну складну зовнішньополітичну ситуацію ці наміри не були реалізовані [134, с. 87].

Отже, можна зробити висновок, що Західноукраїнська Народна Республіка стала взірцевим державним утворенням. Її діяльність була побудована на принципах демократизму. Українці мали змогу вчитися в ВУЗах, а після навчання вже йти працювати до органів прокуратури. Освіта в ЗУНР набула подальшого розвитку, що й стало причиною виховання освіченого молодого покоління. Тому, до встановлення радянської влади українська державність розвивалася належним чином.

Проаналізувавши правовий статус прокуратури в ЗУНР необхідно продовжити дослідження діяльності Української Центральної Ради. У грудні 1918 року після падіння цього органу Гетьманат як державний устрій

Української держави був замінений на Директорію (це п’ятиособовий верховний орган, що був створений у ніч на 14 листопада 1918 р. на засіданні керівництва українських політичних партій «Національний союз») [65, с. 26]. Директорією 14 грудня 1918 року було проголошено відновлення Української Народної Республіки, а 19 грудня внаслідок поставння Гетьман Скоропадський зрікся влади [65, с. 26]. Раду народних міністрів Української Народної Республіки на чолі з В. М. Чехівським було призначено Директорією 26 грудня 1918 року. Обов’язки міністра юстиції виконував С. П. Шелухін. Також, у 1919 році було відновлено діяльність Генерального Суду, що був названий «Найвищий Суд Української Народної Республіки». Міністр юстиції призначав осіб прокураторського нагляду [84, с. 27]. Прокуратура знову очолив Старший прокурор цього суду. Директорією було ухвалено нормативно-правові акти, що стосувалися військового будівництва та економічного життя населення в цілому. Прокурор, що знаходився при Вищих військових судах здійснював нагляд за веденням слідства та за розглядом кримінальних справ у військовому суді [135, с. 413].

За часів Директорії в УНР діяли і закони Української народної Республіки, і Російської імперії, і Гетьманату. Революційних змін щодо прокурорського нагляду Директорією зроблено не було. Також, було відновлено судову систему, створену УЦР. Але, внаслідок постійних бойових дій з більшовиками, Антантою, білогвардійцями вказана система та прокуратура в тому числі, не діяли [5, с. 140]

Можна зробити висновок, що розвиток прокуратури протягом 1918 року йшов дуже бурхливо. На початку року було створено штати Генерального суду разом с Прокураторією, до неї входили Старший прокурор, 7 прокураторів та один секретар прокурора. У квітні на останньому засідання УЦР було ухвалено проект Конституції УНР, згодом, впроваджено закон «Про утворення Державного сенату», яким регулювалося питання прокурорського нагляду. Також, важливим є утворення ЗУНР, де прокуратура була створена за зразком прокуратури Австро-Угорської держави. Визначною

подією стала заміна Гетьманату на Директорію, що проголосила відновлення Української Народної республіки. Отже, можна сказати, що період 1918 року був перехідним в аспекті прийняття великої кількості нормативно-правових актів та розбудови на українських територіях державних органів, в тому числі й прокуратури. Безумовно, цей період став великою ступеню для подальшого розвитку як української державності загалом, так і прокуратури зокрема.

Зі встановленням в Україні Радянської влади безумовно пов'язаний початок нового етапу розвитку органів прокуратури. Декрет Ради народний комісарів України «Про суд» від 14 лютого 1919 року [136] ліквідував разом із судовими установами, які існували на території України раніше й прокурорський нагляд. Внаслідок цього, Народний комісаріат юстиції та його місцеві органи здійснювали нагляд за законністю [84, с. 28]. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки 1919 року визначала правову основу діяльності державного механізму республіки [137].

Але, все ж таки, радянський державний механізм не міг існувати ні без права, ні без судів. Саме через це старі суди були замінені новими радянськими судами. Також, було скасовано органи прокуратури. Вирішення проблеми відсутності прокуратури була змога Декретами про суд, що були прийняті у 1918 році РНК і ВЦВК [138] перекласти виконання її функцій на інші органами. Таким чином, утворені суди повинні були наглядати за розслідуванням злочинів і виконанням вироків. Цікавим є те, що згідно з декретом «Про суд» №1 обвинувачами в суді могли виступати всі громадяни, що користувалися громадськими правами. Цей експеримент тривав понад чотири роки, але з утворенням прокуратури ці функції перейшли до її компетенції [139, с. 24]

Декретом Ради Народних Комісарів України «Про юридичні відділи губернських, повітових і місцевих виконкомів» від 25 лютого 1919 року передбачалося створення юридичних відділів при виконавчих комітетах та визначення їх повноважень. До їх повноважень входило: (а) ліквідація старих судових установ; (б) підготовка роботи зі складання списків на посади членів

трибуналу та судових органів, народних засідателів; (в) організація нових судових установ; (г) нагляд за діяльністю судових установ; (д) складання відповідних висновків для надання губвиконкомам; (е) надання юридичної консультації населенню. Юридичні відділи входили до підпорядкування Народного комісара юстиції [140].

На території України єдиним реально існуючим державним утворенням стала Українська Соціалістична Радянська Республіка. Вказана назва була затверджена разом з Конституцією Української Соціалістичної Республіки [141] на III Всеукраїнському з'їзді рад 14 березня 1919 р. Становище Директорії вже було складним внаслідок діяльності на території України Радянського уряду [125, с. 122-123].

Отже, можна зробити висновок, що 1919 рік для української державності став складним. Через початок дії Радянської влади діяльність Прокураторії не була розгорнута на територію українських земель. Прокуратуру та судові установи було ліквідовано декретом «Про суд». Але, з часом, радянська влада зрозуміла, що рішення щодо ліквідування прокурорського нагляду було помилковим. Як вважав Г. Ворсінов (колишній Генеральний прокурор України), то внаслідок встановлення радянської влади функції прокуратури були розділені між відділами юстиції та іншими державними органами. Така система контролю за дотриманням законності виявилася неефективною. Цей факт змусив керівництво країни повернутися до прокурорського нагляду. Проаналізувавши вищезазначене, необхідно резюмувати, що розвиток прокуратури в період діяльності Української Народної Республіки, Гетьманату та Директорії відбувався у складних умовах. Постійне реформування системи судів та правоохоронних органів негативно вплинуло на ефективність боротьби зі злочинністю, забезпечення прав та свобод громадян [65, с. 28-29]. Таким чином, радянскою державою не було обрано правильний вектор організації боротьби зі злочинністю, підтверджуючи вищевказану думку, ліквідація прокуратури була помилкою, радянский владі не вдалося делегувати функції нагляду за дотриманням

законності на інші державні органи, що констатує факт унікальності цього органу.

Для комплексного розгляду правового статусу прокуратури досліджуваного періоду доцільно проаналізувати особливості розвитку прокуратури у 1920 році.

Варто вказати, що в науковій літератури розвитку прокуратури у 1920 році приділено мало уваги, тому саме у вказаному році не відбувалося ніяких значних подій. Після ліквідації прокуратури у 1919 році була погіршена криміногенна ситуація, адже функцію обвинувачення було перекладено на відділи юстиції, зрозуміло, що ці органи не могли виконувати вказану функцію на достатньому рівні. Також, до судового нагляду прокуратури у юридичній літературі 1920-х рр. було віднесено не тільки відносили іноді не тільки відповідну діяльність органів прокурорського нагляду, а й внутрішньовідомчий контроль інших органів Наркомюсту, а також державний контроль Народного комісаріату робітничо-селянської інспекції і його місцевих органів.

Отже, можна зробити висновок, що питання створення централізованого органу прокуратури постало дуже гостро, однак це питання повинно було вирішуватися якнайшвидше через підвищену криміногенну ситуацію в країні, тому необхідно переходити до наступного етапу розвитку прокуратури – 1921 року.

Таким чином, дослідивши розвиток та становище органів прокуратури на українських землях у 1917-1920 рр., необхідно вказати, що прокуратура пройшла розвиток у вказаний період в рамках таких державних утворень: (1) Української Народної Республіки 1917-1918 рр.; (2) Української Держави Павла Скоропадського 1918 р.; (3) Директорії Української Народної Республіки (відновленої) 1918-1920 рр.; (4) Західноукраїнської Народної Республіки 1918-1920 рр. Прокуратура на українських землях у цей період не була виділена ні в окремий інститут, ні отримала чіткого функціонального вдосконалення через нетривалість дії тогочасних політичних режимів.

Прокуратура не втратила статусу правоохоронного органу та здійснювала функцію нагляду за дотриманням законодавства та підтримання обвинувачення в суді. Згодом, українські землі були окуповані військовим шляхом сусідніми державами, що стало причиною розвитку прокуратури у рамках правоохоронних і судових систем іноземних держав, а на більшій території України у рамках партійно-більшовицької моделі УСРР/УРСР [142, с. 46].

Наступним періодом розвитку прокуратури є події 1921 року, необхідно зазначити, що у нових умовах організаційні форми нагляду за законністю не відповідали назрілим вимогам.

Положення ВУЦВК від 23 липня 1921 року «Про створення єдиного Верховного трибуналу (ЄВТ) УСРР» стало наступним етапом на шляху централізації усієї трибунальской системи в України. Верховним трибуналом було об'єднано територіальні (губернські і окружні), військові і залізничні революційні трибунали в єдину систему революційних трибуналів УСРР. Дане об'єднання передувало судовій реформі 1922 р. і стало найважливішим кроком на шляху створення єдиної судової системи, а також, і на шляху становлення законності в республіці [5, с. 162].

Розвиток і здійсення нової економічної політики вимагали забезпечення законності в усіх сферах соціального життя, а для цього потрібен був спеціальний орган. [143, с. 32]. Перші заходи, що вплинули на процес утворення прокуратури щодо створення засад законодавства з основних галузей права та його кодифікації розпочалися у другій половині 1921 року. На розгляд сесії ВЦВК за ініціативою В. І. Леніна НКЮ РРФСР в кінці 1921 на почтаку 1922 року було підготовлено та винесено «Положення про прокуратуру» [144, с. 40]. При його обговоренні ряд делегатів висловилися проти централізації прокуратури, незалежності її від місцевих органів влади і права прокурора опротестовувати рішення місцевої влади. В. І. Ленін розробив і сформулював принцип організації та діяльності радянської прокуратури, покликання забезпечити єдність законності, в тому

числі і в діяльності органів держави: «Треба пам'ятати, що на відміну від всякої адміністративної влади прокурорський нагляд жодної адміністративної влади не має і ніяким вирішальним голом ні по одному адміністративному питанню не користується. Прокурор має право і зобов'язаний робити тільки одне: стежити за встановленням дійсно однакового розуміння законності в усі республіці, незважаючи ні на які місцеві відмінності і всупереч яким би то не було місцевим впливам» [145, с. 23-24]. Основними завданнями прокуратури повинні були стати: (1) посилення нагляду органів юстиції за законністю діяльності усіх державних органів; (2) організація боротьби зі злочинністю [130, с. 40]. Необхідно зазначити, что створення прокуратури стало можливе через зміну соціально-політичної обстановки, що сталася внаслідок введення нової економічної політики.

Революційна законність була покликана сприяти успішному здійсненню нової економічної політики. Як казав В. І. Ленін «Перед нами зараз завдання розвитку громадянського обороту, цього вимагає нова економічна політика, а це потребує більшої революційної законності». Тому, Комуністичною партією та Радянським урядом протягом 1921–1922 рр. було проведено ряд заходів, спрямованих на подальше зміцнення революційної законності в усіх галузях життя держави [146, с. 90].

Можна зробити висновок, що в 1921 році почалася активна робота зі створення радянської прокуратури, перший проект Декрету про прокуратуру уже був винесений на розгляд Сесії ВЦВК в кінці 1921 року, але цей проект не був прийнятим. Як бачимо, поступово впроваджувалася Нова економічна політика, яка несла за собою політику посилення законності. Розпочався бурхливий період кодифікації нормативно-правових актів.

До 1922 року прокуратуру не було створено через те, що в суспільстві ця назва асоціювалась з органом насильства – царською прокуратурою. Було запропоновано назвати цей орган «укреп-ревзак» – укрепитель революционной законности. Але створення Союзу Радянских Соціалістичних

Республік, втілення у життя нової економічної політики, розвиток ринкових відносин потребувало забезпечення прав та інтересів громадян та законності в цілому. Саме тому постала необхідність створення спеціального незалежного державного органу [126, с. 38].

Положенням «Про прокурорський нагляд» від 28 червня 1922 р. [147], затвердженим ВУЦВК було засновано прокуратуру в Україні. М. О. Скрипник очолив цей державний орган, а згодов став Генеральним прокурором УРСР. Необхідно зазначити, що в багатьох наукових та навчальних виданнях вказано, що вказаний проект вперше було обговорено 26-30 січня на Четвертому Всеукраїнському з'їзді працівників юстиції [148, с. 7]. Але це твердження є помилковим, адже проект Положення «Про прокурорський нагляд РРФСР» вперше було обговорено на Першому Всеукраїнському з'їзді працівників юстиції 19-23 січня 1922 р. в Харкові [149, с. 64]

Отже, варто наголосити на тому, що прокуратуру в БРСР була створена на 6 місяців раніше ніж в Росії. В Туркменській АРСР Положення «Про прокуратуру» прийнято 9 травня 1922 р. Таким чином, можна зробити висновок, що Росія не посіла перше місце за строками створення цього державного інституту.

На інститут прокуратури в Україні було покладено крім наглядово-обвинувачувальної функції функцію державного обвинувачення в суді. Таким чином, Положення «Про прокурорський нагляд заклало основи для організації прокуратури в Україні [128, с. 55]. Після вказаного положення був прийнятий ще один нормативно-правовий акт, дія якого повинна спрямовуватися на підвищення авторитету органів юстиції [150]. В цій постанові Всеукраїнської ЦВК Рад зазначалося: «Тверде встановлення Радянського ладу на території УСРР і перехід до мирного будівництва настійливо вимагають, щоб діяльність всіх органів Радянської влади і посадових осіб була суворо погоджена з чинними законоположеннями, щоб радянськими органами і усім населенням було ясно засвоєно, що проведення в життя революційної законності є однією з самих нагальних потреб Республіки». Необхідно

вказати, що дана постанова була прийнята в Україні раніше ніж в Росії [151, с.13].

Отже, можна зробити висновок, що у вказаній постанові вперше закликано до кадрового зміцнення органів юстиції. Згодом, ці заклики стали основою політики партії: «Забезпечити відділи юстиції й інші місцеві органи юстиції (ревтрибунали, раднарсуди, повітові відділи юстиції й народні суди) кращими силами, спрямовуючи до цих органів найбільш досвідчених і надійних працівників" (п.1 Постанови)» [149, с. 64-65].

Функції прокуратури не були чітко відображені в Положенні «Про прокурорський нагляд УСРР», але функції прокурора республіки були такі:

1) прокурор республіки повинен наглядати за законністю діяльності усіх народних комісаріатів та інших центральних установ та організацій. Якщо постанови чи ухвали цих органів не відповідають нормам закону, то прокурор повинен вносити пропозиції щодо їх скасування або зміну

2) на прокурора було покладено «...керівництво і нагляд за діяльністю помічників прокурора республіки, а також прокурорів та їх помічників на місцях і дача їм роз'яснень і вказівок з усіх питань, що виникають в їх діяльності»;

3) прокурор на свій розсуд безпосередньо може виконувати функції будь-якого підпорядкованого прокурора [5, с. 180].

Також, унікальним є те, що на прокуратуру було покладено обов'язки брати участь у цивільному процесі [152]. У складі НКЮ УРСР згідно з Положенням утворено відділ прокуратури (керівний центр всіх органів прокуратури УСРР) та орган нагляду за законністю діяльності народних комісаріатів та інших установ й організацій [146, с. 93].Функцію прокуратури у галузі боротьби зі злочинністю визначено ст. 12. Органи прокуратури 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 [5, с. 180].

Прокуратура поділялась на два відділи: 1) адміністративного

(загального) нагляду та 2) судових функцій і судового нагляду.

До першого відносилось: здійснення нагляду від імені держави за законністю дій всіх органів влади, господарських установ, громадських і приватних організацій, а також приватних осіб, шляхом опротестування постанов і діянь, що суперечать закону.

Виконуючи ці функції, прокурори повинні були брати участь у засіданнях адміністративних органів з питань їх відання і давати висновки про правильність застосування закону.

До судових функцій прокуратури відносилось: а) порушення і, якщо вони були закриті без відповідних підстав, відновлення закритих кримінальних справ; б) безпосередній нагляд за діяльністю органів слідства і дізнання, в тому числі й ДПУ в галузі розкриття злочинів; в) участь прокурорів у розпорядчих засіданнях судів; г) підтримання обвинувачення в кримінальному процесі; д) подання висновків у цивільному процесі; е) нагляд за виконанням вироків і триманням ув'язнених під вартою; є) за правильністю утримання місць ув'язнення; з) за діяльністю комісій у справах неповнолітніх правопорушників.

Завідував відділом старший помічник прокурора республіки–член колегії НКЮ УРСР. В складі відділу були підвідділи: 1) загальний, 2) адміністративного (загального) нагляду, 3) по нагляду за слідством і дізнанням, 4) по нагляду за ДПУ, 5) державного обвинувачення і нагляду за судовими установами, 6) слідча частина [153, с. 89-90]

Отже, в основу організації прокуратури УРСР, як і РРФСР, було покладено вказівки В. І. Леніна в його листі до Політбюро «Про подвійну підлеглість і законність» і Постанова III Сесії ВЦВК IX скликання від 22 травня 1922 р. [153, с. 89-90]

Внаслідок створення прокуратури система слідчих було докорінно змінена. Спочатку прокуратура мала здійснювати нагляд за розслідуванням, а вже потім постало питаня про створення слідчого апарату в прокуратурі. Дана ідея не була прийнята деякими юристами. Як зазначав П. І. Стучка

«досудове слідство підпорядковано керівництву прокурорського нагляду, внаслідок чого, воно, перетворилося на допоміжний орган прокуратури. Якщо цей недолік хочуть усунути цілковитим (і адміністративно-організаційним) підпорядкуванням слідчого апарату прокурору, то це явно нездійсненна надія, оскільки цей захід лише посилить односторонню обвинувальну тенденцію досудового слідства» [154].

Таким чином, проаналізувавши правовий статус прокуратури у період 1922 року необхідно зазначити, що цей орган було створено в РСФРР у травні цього ж року, але перший проект був провалений через асоціювання цього поняття з насильством. Про причину її заснування досі не можна сказати чітко. Але, ймовірно, що створення цього органу пов'язане саме із переходом до будівництва нової держави, певним правовим свавіллям та необхідністю створення революційної законності. В радянский період прокуратура не була самостійним державним органом, а відділом Народного Комісаріату юстиції УСРР. Щодо функцій можна зазначити, що прокуратура одночасно здійснювала: нагляд за дотримання законів та кримінальне переслідування осіб, які вчинили злочин.

2.4. Формування прокуратури в країнах Європи у період XVII-XX ст.

У науковій літературі досить часто відзначається, що однією з умов успішного реформування будь-якого державного органу є використання як чужого, так і власного досвіду [155; 156, с. 36]. При цьому, історичний шлях України свідчить про те, що запозичення досвіду більш розвинених держав у певних сферах є не лише сучасною тенденцією, а цілком конкретним досвідом, який супроводжував нашу державу протягом усього її існування, та був характерним для тих держав, у складі яких перебували українські землі раніше.

Становлення інституту прокуратури в країнах Європи є тісно

пов’язаним із процесом формування прокуратури в Україні, адже на різних історико-правових етапах становлення та розвитку державності України законодавці, а також законодавці держав, у складі яких перебували українські території, традиційно опирались на досвід більш розвинених європейських держав. Окрім того, варто враховувати, що окремі території України, зокрема Галичина та Буковина, тривалий час перебували у складі європейських країн. У зв’язку із цим, навіть після проголошення Україною незалежності, із урахуванням зміни політичних та соціально-економічних формацій, вплив досвіду держав Європи на нашу державу у формуванні різноманітних національних інституцій все ще залишається сильним. Не є винятком у даному контексті і сфера прокуратури, адже європейський вплив на дану сферу зберігається до цих пір. Зокрема, в 2001 році Парламентська Асамблея Ради Європи приняла Резолюцію № 1244 «Виконання обов'язків і зобов'язань, взятих Україною при вступі до Організації» [157], у якій із урахуванням зобов’язань української делегації та керівників партій і фракцій у Верховній Раді у законодавчій сфері, перелічених Асамблеєю у Висновку 190 (1995) [158], на Україну було покладено зобов’язання змінити роль та функції прокуратури України, та забезпечити їх відповідність європейським стандартам. Тому, варто погодитись із тими дослідниками, які вказують на те, що нашій державі варто виконати зобов'язання щодо зміни ролі та функцій прокуратури шляхом перетворення цього інституту в орган, який відповідатиме європейським стандартам [159, с. 15]. Тобто, очевидним є те, що і до сьогодні зберігається вплив європейських моделей прокуратури на українську.

У рамках нашого дослідження важливо встановити, яким чином відбувалось формування прокуратури в країнах Європи у період XVII-XX ст. Передусім, визначити якими були передумови і причини виникнення даного органу державної влади, якими були еволюційні особливості його становлення в умовах побудови державних та суспільних інститутів. Дослідження історії становлення інституту прокуратури дозволить

встановити мету її створення та подальшу еволюцію й функціонування системи прокурорських органів. Вибір періоду XVII-XX ст. важливий саме тому, що в цей період сформувались прокуратури провідних країн Європи. У вітчизняній науковій літературі дослідження формування прокуратури в країнах Європи у період XVII-XX ст. є переважно поверхневими та мають у більшій мірі аналітичний, аніж науковий характер. Проте, для формування повноцінної теорії генезису такого державного інституту, як прокуратура, важливо здійснювати подальші дослідження історико-правового аналізу генезису прокуратури в європейських державах. Серед дослідників даного питання відзначимо внесок таких, як: Д.І. Голосніченко, Л.Р. Грицаєнко, Я.С. Заворотний, І.С. Курбатова, М.В. Нірода, І.В. Оксенчук, І.В. Плахіна, Ю.І. Семчук, В.В. Сухонос, Н.І. Холодницький, І.І. Шевчук, Р.М. Шестопалов. Втім, слід наголосити на тому, що хоча історіографії становлення та розвитку органів прокуратури присвячено достатньо велику наукову базу, проте серед науковців відсутній єдиний підхід щодо еволюції інституту прокуратури в країнах Європи, а саме у період XVII-XX ст. Тому вивчення особливостей реформування органів прокурорського нагляду в Європі на різних етапах суспільного розвитку відіграє надзвичайно важливе значення. Адже саме системі прокуратури належить провідна роль в державі щодо охорони прав та законних інтересів громадян України.

Прокуратура в країнах Європи у період XVII-XX ст. зароджувалось на основі того фундаменту, який закладався у попередні століття. Аналізуючи хронологію формування прокуратури в країнах Європи, зробимо висновок, що великий вплив на зародження прокуратури мав період Стародавнього Риму. Так, прообраз прокуратури з'явився саме в цій державі. Як відзначає Р.М. Шестопалов, в історичних пам'ятках даної держави наявні згадки про державного чиновника (прокуратора) у період правління римського імператора Августа (Октавіана, який правив від 27 року до нашої ери до 14 року до нашої ери) [160, с. 146]. Прокуратори ділились на дві категорії: procurators litis і procurators negotiorum. Н.В. Нірода вказує на те, що до

першої категорії належали особи, які виконували функції представників відповідача або заявника в усіх судових справах або тільки в судовому процесі в конкретній справі. Другу категорію становили управляючі чужим майном, довірені особи господаря, які за односторонньою угодою займалися повсякденними господарськими справами [161, с. 94]. Як можемо переконатись, procurators litis мали ознаки як адвокатів, так, власне, і прокуророів. Прокуратор призначався імператором і займався визначеними питаннями державного управління, зокрема в адміністративній, військовій, фінансовій, податковій та інших сферах. Також прокуратор міг бути направлений імператором як намісник для управління провінцією. Із такого переліку функцій прокуратора зробимо висновок, що функції тогочасних прокураторів були далекими від сучасних функцій прокурорів, проте в той самий час, варто враховувати, що функції прокураторів поступово розширюватись. Наприклад, згодом імператором Клавдієм у 10 році до нашої ери було розширено права прокураторів, і до їх компетенції було віднесено право виносити судові рішення [160, с. 146]. Із усього наведеного слідує те, що в тогочасних прокураторів у процесі еволюції даної посади поступово з'являлись функції, близькі до функцій сучасних прокурорів. Інститут прокураторів не можна вважати першим етапом зародження прокуратури в європейських державах, проте його варто розглядати як одну із важливих передумов, яка заклала фундамент для подальшої появи прокуратури. Також погодимось із І.С. Курбатовою у тому, що інститут прокуратора у Стародавньому Римі являв собою спосіб реалізації жорсткої централізованої влади імператора [162, с. 143]. Проте, інститут прокуратури у сучасному розумінні функціонує в інтересах держави та її громадян. Тому, зародження прокуратури на європейській території датоване значно пізнішими періодами.

В подальшому на території Римської імперії виникла Візантійська держава, якою було успадкуване як римське право, так й інститут прокураторів. Із точки зору Л.Р. Грицаєнка, значення прокураторів як

державних чиновників у Візантійській державі було не меншим, аніж в Римській імперії, адже згідно законів імператора Зенона (478 рік) та за Дегістами Юстиніана (539 рік), прокуратори займались веденням кримінальних і цивільних судових справ у інтересах державних чиновників вищого рівня, привілейованих осіб, а також самого імператора. І аж до моменту розпаду Візантії, дані традиції поширювались й запозичались іншими європейськими народами та згодом увійшли до романо-германської правової сім'ї [163, с. 118]. І вже починаючи із цього моменту, доцільно вести мову про формування прокуратури в країнах Європи у сучасному її розумінні.

Серед європейських держав Франція вважається країною зародження прокуратури в сучасному її розумінні. Франція розглядається у науковій літературі як батьківщина і приватної, і державної прокуратури. Засновником французької прокуратури вважається французький король Філіп IV Красивий, яким 25 березня 1302 року було видано Ордонанс, який вважається першою законодавчою пам'яткою прокуратури. В Ордонансі було визначено статус постійних королівських прокурорів, які аж до ліквідації монархії у Франції вважалися «людьми короля» [126, с. 34]. Відбір прокурорів здійснювався французькими королями серед кращих адвокатів, для представництва своїх інтересів у судах, доручаючи їм певні важливі справи. Відзначимо, що королівські представники могли повертатись до адвокатського стану після виконання разових або постійних завдань [3, с. 142]. У даному контексті звернемо увагу на те, що при відборі осіб на посаду королівських прокурорів ключове значення відігравав професійний рівень особи. Оскільки прокурор захищав інтереси королів, вони були зацікавлені у тому, щоб їх інтереси представляли найкращі. Королівські прокурори здійснювали діяльність при парламентах (судових органах у Парижі, Турі та Руані) і бальї та сенешалах (місцевих судах) [164, с. 103]. Тобто, у цілому, прокуратура у Франції від самого початку її запровадження, набула системного характеру. Відповідно, Ордонанс від 25 березня 1302 року, як

історичний документ та як нормативно-правовий акт безпосередньо відобразився на подальшому формуванні прокуратури у Франції через кілька століть потому.

У цілому, варто погодитись із Н.І. Холодницьким у тому, що первинна мета прокуратури Франції періоду середньовіччя полягала у кримінальному переслідуванні осіб, неугодних королю [3, с. 142]. Як нами встановлено, французька прокуратура того періоду здійснювала діяльність щодо виконання волі короля, який, власне, і визначав напрями її діяльності, організацію та структуру. Сфера королівських прокурорів охоплювала широке коло задач, не усі із яких були безпосередньо пов'язані із прокурорською діяльністю. А вже формування прокуратури у Франції в її сучасному розумінні розпочалось наприкінці XVI - на початку XVII століття, коли в цій державі у 1586 році було прийнято Закон «Про організацію та устрій прокуратури», яким було визначено місце прокуратури у системі органів державної влади. Згідно із положеннями даного нормативно-правового акту, прокуратура Франції здійснювала наступні функції: по-перше, нею здійснювався нагляд за здійсненням досудового розслідування усіх кримінальних справ; по-друге, прокуратурою розслідувались кримінальні справи політичного характеру та підтримувалось публічне обвинувачення в них; по-третє, прокуратура представляла інтереси держави у суді [165, с. 80]. Дійсно, функції прокуратури, визначені у положеннях цього нормативно-правового акту, були близькими до функцій сучасних прокуратур. Ключовими повноваженнями тогочасної прокуратури був нагляд та додержанням законності у діяльності органів, які здійснюють досудове слідство, а також представництво інтересів держави у суді.

Як зазначається у науковій літературі, формування прокуратури дореволюційної Франції, як самостійного правового інституту, завершилось в 1670 році підписанням королем Людовіком XIV Ордонансу про організацію кримінального судочинства. Значення Закону «Про організацію та устрій прокуратури» полягало у остаточному виокремленні кримінального

та цивільного процесу. Як наслідок, у розгляді кримінальних справ брали участь прокурори, а в розгляді цивільних – адвокати. До повноважень королівських прокурорів було віднесено пред'явлення обвинувачення у справах про злочини, що передбачали покарання, пов'язані з ганьбою чи фізичними стражданнями; представництво інтересів короля в суді; контроль за правильним надходженням прибутків до королівської скарбниці, передусім грошових стягнень за вчинення злочинів [165, с. 80]. Як можемо переконатись із здійсненого аналізу, у Франції значно раніше з-поміж інших країн Європи почала формуватись система органів прокуратури. Як наслідок, станом на XVII століття, тобто на період коли у більшості країн Європи прокуратура лише зароджувалась, у Франції функціонував повністю сформований орган, наділений функціями, близькими до функцій сучасних прокуратур.

Варто підкреслити те, що прокуратура в епоху інквізиційного процесу не була органом державного обвинувачення, не зважаючи на те, що саме прокуратура розпочинала кримінальне переслідування, підтримувала його перед судом, а також спостерігала за виконанням вироку [161, с. 95]. Але вже в XVII–XVIII ст. обвинувальні функції прокуратури розвивались. Деякий період інститут прокуратури не розвивався, адже під час Великої французької революції діяльність прокуратури у Франції була призупинено. Проте по її закінченню діяльність прокуратури була відновлена в удосконаленій формі. Ключовим досягненням законодавця стало позбавлення прокуратури засобів політичного впливу. У XVIII ст. французький юрист Фер'єр роз'ясняв термін «прокурор», як «той, хто одержав доручення й владу робити що-небудь за іншого» [163, с. 119]. Звернемо увагу на те, що посада прокурора вже взагалі не розумілась як така, яка функціонує в інтересах виключно влади. Інститут прокуратури досягнув того рівня розвитку, коли він сприймався як інструмент для захисту прав та інтересів широких мас. Загалом, у період 1789-1819 рр. у Франції було прийнято близько 30 загальних і спеціальних законів про прокуратуру, що

свідчило про значення даного інституту для цієї держави [164, с. 104-105]. Серед важливих новел цього періоду відзначимо те, що у 1792 році на прокурорів Франції все таки було покладено підтримання обвинувачення в суді, а законом від 01.12.1790 р. було передбачено заснування чинів прокуратури, які призначалися довічно (ministere public), для спостереження за правильним застосуванням закону й виконанням судових вироків [161, с. 95]. Звернемо увагу на прогресивність таких нововведень, адже до цих підтримання державного обвинувачення у суді є однією із ключових функцій прокуратур світу.

Остаточне формування прокуратури Франції М.В. Нірода пов'язує із епохою Першої імперії. Відзначається, що у Законі про судочинство від 1801 р. та в Статуті кримінального судочинства 1808 р. прокуратура була сформована, як наближена до сучасної [161, с. 95]. Звернемо увагу на те, що процес формування прокуратури Франції зайняв близько п'яти століть, із яких близько двох вона існувала у вигляді, наближеному до сучасної прокуратури Франції, а також прокуратур інших держав. Особливість формування прокуратури у Франції у період XVII-XX ст. полягає у тому, що за цей період було прийнято велику кількість нормативно-правових актів, завдяки уведенню в дію яких прокуратура Франції постійно розвивалась.

На основі цього зробимо висновок, що не зважаючи на прогресивність тогочасної прокуратури Франції, вона зазнавала перманентної модернізації упродовж декількох століть. Звернемо увагу на те, що даний інститут запроваджувався як один із інструментів влади короля, проте вже в XIX столітті із його функціонування було усунено будь-який політичний підтекст. В результаті, прокуратура перетворилась в механізм, який існує та функціонує в інтересах держави та її громадян. Тому, французька модель прокуратури стала зразковою для інших держав у досліджуваний період.

Значення прокуратури Франції для формування прокуратури в країнах Європи у період XVII-XX століття можна порівняти із інститутом прокураторів Римської імперії, який згодом був запозичений багатьма

країнами світу, і в подальшому ліг в основу значно новіших правових інститутів у різних державах. Як відзначає І.С. Курбатова, у подальшому французький інститут прокуратури був запозичений у Франції Англією, Шотландією та іншими європейськими державами, а також Російською імперією за часів правління Петра І (а із урахуванням того, що велика частина території України була складовою Російської імперії, а органи прокуратури в Україні були засновані Петром І у січні 1722 року, то це відобразилось і на формуванні й розвитку прокуратури України) [162, с. 143]. Однією із держав, яка запозичила досвід Франції була Німеччина. Так, особи, які були наділені подібною до французьких прокурорів компетенцією, і загалом виконували близькі до сучасних прокурорів функції, отримали назву фіскалів. Інститут фіскалів було запроваджено на окремих землях Німеччини, зокрема в Бранденбурзі (що в Пруссії), а згодом, у XVI столітті, на землях Гессен. Посади фіскалів створювались для захисту майнових прав монарха, проте у тому числі вони здійснювали і наглядові функції. Також фіскал був наділений обвинувальною владою щодо найбільш важливих кримінальних справ [161, с. 95]. У даному контексті варто підкреслити, що на відміну від Франції, в Німеччині було запроваджено посади прокурорів-фіскалів та адвокатів-фіскалів. До компетенції прокурорів належало підтримання державного обвинувачення в суді, проте вони при цьому були підлеглими адвокатів-фіскалів.

У XVI–XVII століттях права фіскалів було розширено, і вони, як і прокурори у французькій моделі, стали державними представниками в судах з цивільних і кримінальних справ. На початку XVIII століття їх повноваження було ще більше розширено, і при цьому їм підпорядковувалися деякі із поліцейських чинів. У 1704 році відбулось об’єднання усіх місцевих фіскалатів під керівництвом генерал-фіскала. Генерал-фіскал перебував у підпорядкуванні трьох органів – короля, його міністра юстиції й Верховного апеляційного суду, а підлеглі фіскали – у подвійному підпорядкуванні судовим палатам і генерал-фіскалові [1, 186-

187]. Це призводило до конфліктів між судами та фіскалами, і загалом така система розглядається в науковій літературі як невдала. Більш позитивно у наукових джерелах оцінюються ті системи, які змінили розглянуту нами.

Зокрема, позитивно оцінюється фіскалат Німецької імперії, очолюваний procurator fiscal. До компетенції імперських фіскалів були віднесені імперські податки й збори, а також покарання за їхню несплату й приховування доходів. Тобто, фіскалат Німецької імперії все ж є ближчим до сучасної фіскальної служби, аніж до нинішніх органів прокуратури. Проте, ряд повноважень все ж були близькими до прокурорських – зокрема, імперські фіскали вирішували питання щодо імперської безпеки й переслідування державних злочинів. Відзначимо, що у більшості держав Німеччини фіскали були скасовані в 1809 році [1, с. 186-187]. Проте впродовж наступних кількох десятиліть у Німеччині було сформовано самостійний інститут прокуратури, який характеризувався виключно прокурорською компетенцією, без фіскальних повноважень.

Так, як відзначається у науковій літературі, в 1813 році в Баварському процесі вперше виступив прокурор-обвинувач [126, с. 268]. Згодом, починаючи із 1832 року в Бадені у деяких категоріях справ участь прокурора стає обов’язковою. При цьому, починаючи із 1836 року прокурор має бути присутнім у всіх судових засіданнях, маючи при цьому право на винесення протесту на вироки. І вже в 1845 році у Бадені на прокуратуру було покладено здійснення переслідування під час слідства й суду [161, с. 95]. Схожі процесі відбувались і в інших Німецьких провінціях. Зокрема, в цей самий період прокуратури були запроваджені у прирейнських провінціях Прусії, Гессені й Баварії, а під час реформ 1848–1850 рр. прокуратури були утворені на усіх землях Німеччини [161, с. 95]. Отже, проаналізувавши формування прокуратури в Німеччині у період XVII-XX століття, зробимо висновок, що даний процес хоч і відбувався під впливом французької моделі прокуратури, проте все ж був доволі своєрідним та характеризувався притаманними виключно йому особливостями. По-перше, прокурори

Німеччини у цей період мали назву фіскалів, адже однією із їхніх функцій був контроль за податками та зборами. Проте, виключно податками компетенція фіскалами не обмежувалась, і характеризувалась ознаками саме прокурорської діяльності. Якщо на початкових етапах прокурорам були характерні повноваження охорони інтересів казни, то далі поступово їхньою ключовою функцією стало здійснення кримінального переслідування. По-друге, варто враховувати, що прокуратура Німеччини на даному етапі пройшла дві стадії свого розвитку. Під час зародження та подальшого розвитку інституту фіскалів він був подібним до інституту прокуратури Франції на цій історичній епосі. У подальшому, із утворенням фіскалату Німецької імперії, прокурорська діяльність в Німеччині набула притаманних саме їй рис.

Щодо правоохоронних органів Італії, то відповідно до Укладення про судоустрій від 20 січня 1941 року італійська прокуратура разом із функціями організації кримінального переслідування та підтримання державного обвинувачення у суді наділяється безпосередньою владою щодо примусу у зв'язку з виконанням чи дотриманням законів, коли їх недотримання чи невиконання прямо зачіпає інтереси держави, якщо такого роду дії не відносяться законом до компетенції інших органів. Як зазначається у науковій літературі, наділення італійської прокуратури обмеженими повноваженнями у сфері загального нагляду може бути пояснено тим, що централізована державна влада так само, як і громадянське суспільство в Італії починає формуватися значно пізніше, ніж у інших європейських країнах, а функціонування італійського державного механізму тривалий час характеризувалося сильними тенденціями авторитаризму, що і призвело до наділення прокуратури контрольно-наглядовими повноваженнями [166, с. 105]. Як бачимо, у юридичній науці відсутні детальні історико-правові дослідження побудови інституту прокуратури в Італії в період XVII-XX століть. Але, можемо зробити висновок, що основною особливістю прокуратури в даній країні було те, що демократизація правової системи

зумовила передачу функцій загального нагляду відповідним органам виконавчої влади, а діяльність органів прокуратури була сконцентрована, передусім, у сфері кримінального переслідування та підтримання державного обвинувачення у суді. Тобто, можемо стверджувати, що Італія здійснювала побудову інституту прокуратури за французькою моделлю.

Пропонуємо розглянути інституту прокуратури в країнах англо-американської правової системи на прикладі Великобританії. В Англії право порушувати кримінальне переслідування належало кожній потерпілій особі, яка могла реалізувати це право як особисто, так і через адвоката. У зв'язку із цим адвокати могли виступати в суді або як захисники підсудних, або як обвинувачі на стороні потерпілих, тобто тими ж самими прокурорами [166, с. 105]. Як бачимо, британці використовували систему приватного обвинувачення, в якій вони могли як самостійно, так і за допомогою адвокатів захищати свої права та брати участь в розслідуванні злочинів, від яких вони постраждали.

Перша відома сучасній науці згадка терміну «генеральний аторней», посада якого функціонально є близькою до посади генерального прокурора, мала місце в Англії у 1398 р. в документі, підписаному герцогом Норфолським, на підставі якого генерального прокурора за його провину було відправлено у вигнання на кораблі. Проте, наявні свідчення про те, що прокуратура в Англії з'явилась навіть раніше, ще у XIII столітті, коли протягом 1254–1268 рр. магнат Лоренс де Брок подав близько сорока судових позовів тогочасного короля Едуарда I, а король Англії був вимушений наймати представників своїх інтересів у судах, яких називали королівськими атторнеями [3, с. 143]. У даному контексті, звернемо увагу на те, що зародження прокуратури в Англії відбувалось схожим чином із тим, як даний процес розвивався у Франції. Так само, на початковому етапі прокурори виконували функції особистих представників монарха, а самі прокурори обирались з-поміж кращих адвокатів, які могли адекватно представляти інтереси монарха у суді.

За правління Едуарда IV посада генерального прокурора (атторнея) держави («attornatus regis»), тобто верховного представника королівських інтересів у судах набула юридичного оформлення. Оскільки король в Середньовічній Англії був верховним суддею, він не біг брати участь у судовому процесі безпосередньо, і саме для представництва його інтересів була необхідною новоутворена посада генерального прокурора [3, с. 143]. Протягом XVI ст. – на початку XVII ст. відбулась активна еволюція правового статусу генерального прокурора та королівського соліситора, проте їх основною функцією все ще залишався захист інтересів короля. Генеральний прокурор набув великих привілеїв, саме він став частим гостем у палаті лордів, де надавав її членам юридичні консультації, насамперед, щодо законопроектів. За правління короля Англія Генриха VIII генеральний прокурор не тільки представляв його інтереси в парламенті, але й від його імені був своєрідним арбітром під час обговорень законопроектів між депутатами, а також займався примиренням палат у разі виникнення гострої суперечності щодо принципових положень законодавства. Із 1673 р. генеральний прокурор почав брати участь також у засіданнях Палати громад, оскільки після Англійської революції 1649–1660 рр. ця практика стала звичною. Цікаво, що в період з 1688 р. по 1832 р. Королівське казначейство купувало для генерального прокурора місце у Палаті громад. Слід зауважити, що не дивлячись на таке розширення функцій генерального прокурора приватні інтереси громадян навіть у кримінальних справах (як підсудних, так і потерпілих) продовжували представляти адвокати аж до 1879 року, доки не було встановлено посади директора публічного переслідування. Як відомо, після реставрації династії Стюартів (1660 р.) Англія відмовилася і від абсолютистських, і від республіканських форм правління, а король Карл II правив державою спільно з парламентом й підпорядковувався тогочасним законам, прецедентам і звичаям (дуалістична монархія) [3, с. 142-143]. Як бачимо, прокурор в Англії мав сильну довіру короля, даний факт не міг не вплинути на статус та почесне місце посади прокурора у даній країні. При

цьому, у порівнянні з Францією та Німеччиною діяльність прокурора мало торкалась питань захисту громадян у суді, так як дану функцію виконували адвокати.

Англія відмовилася як від абсолютистських, так і від республіканських форм правління, тобто король Карл II правив державою спільно з парламентом і підпорядковувався тогочасним законам, прецедентам і звичаям. З переходом від дуалістичної до парламентської монархії королівська влада була ще більше обмежена, що не могло не позначитися на правовому статусі генерального прокурора. Відтак, зміна більшості у парламенті спричинила відставку генерального прокурора як політичної посади. Він став відповідальним перед парламентом і королем. Як відомо, в Англії історично склалося так, що генеральний прокурор за посадою є членом палати громад у парламенті, де надає юридичну оцінку законопроектам і контролює законодавчі пропозиції щодо реформування компетенції лорда-канцлера. Крім генерального прокурора, в Англії членом парламенту за посадою також є генеральний соліситор (фактично заступник генерального прокурора) [3, с. 144-146]. В Англії, так само як і в Франції велику увагу приділяли питанням, що стосувалися інтересів корони. Так, у 1879 р. була заснована посада Директора публічного переслідування, до основних повноважень якого було віднесено порушення кримінальних справ щодо злочинів, за які передбачалася смертна кара, а також у випадках, якщо кримінальна справа є важливою та викликає публічний інтерес. Розслідування таких справ здійснюється поліцією під контролем Дирекції публічного переслідування, представники якої підтримують у цих справах державне обвинувачення у суді [166, с. 105]. Отже, з скороченням повноважень прокурора, а саме тих, які стосувалися представництва короля у парламенті та захисті його особистих прав та інтересів, завдання прокуратури стали полягати в захисті інтересів суспільства та в участі у кримінальному процесі.

Необхідно також звернути увагу на принцип королівського імунітету,

який передбачав відсутність можливості пред'явлення позову до Корони, тобто до королівської влади, без попереднього одержання дозволу від неї. Із прийняттям в 1947 році Закону про судочинство у справах Корони дану заборону було скасовано. Також з'явилась можливість пред'являти позови до Уряду в особі відповідних міністерств чи управлінь у справах, пов'язаних із договірними відносинами чи деліктними обов'язками, які виникають з правопорушень. Заявлений Короною позов, або такий позов, який пред'являвся до неї, мав пройти через відповідний урядовий департамент. Відповідальною особою за проходження такого позову у департаменті був соліситор департаменту. У випадку відсутності департаменту, судочинство здійснювалось від імені Генерального аторнея, який виступав стороною у цивільному процесі, тобто або позивачем, або відповідачем, представляючи і захищаючи інтереси держави [167, с. 40]. Отже, до особливостей діяльності органу прокуратури в Великобританії пропонуємо відносити: 1) інституту прокуратури чи її прямого аналога взагалі не існувало, а її повноваження були розподілені між іншими державними інститутами, при цьому головну роль надавали системі прокуратурі; 2) генеральний атторней очолював адвокатський корпус, представники якого в необхідних випадках виступали на судових процесах як обвинувачі, тобто виконували функції прокурорів; 3) при слуханні особливо важливих кримінальних справ, обвинувачення підтримувала спеціально уповноважена на це посадова особа , а саме Директор публічних переслідувань; 4) генеральний прокурор представляв інтереси короля у парламенті.

Що стосується діяльності прокуратури на землях Австро-Угорської імперії, слід зазначити, що у вітчизняній юридичній науці відсутні детальні історико-правові дослідження в даній площині. Можемо підсумувати, що правозахисна діяльність прокуратури Австро-Угорської Імперії, в період з 1852 по 1867 рр. здійснювалась Галицькою фінансовою прокуратурою з місцезнаходженням у Львові, а з 1867 по 1918 рр. – фінансовою прокуратурою Буковини з місцезнаходженням у Чернівцях. Зазначені

державні органи мали специфічний як для органів прокуратури правовий статус, а саме підпорядковувались саме міністерству фінансів та вузьку спеціалізацію правозахисної діяльності, яка полягала в захисті фінансово-економічних інтересів держави. Тому можемо стверджувати, що головна мета прокуратури Австро-Угорщини полягала не в забезпеченні захисту прав і свобод громадян, як то у Франції чи Німеччини, а в гарантії захисту фінансових інтересів уряду держави.

Побудова прокуратури в Польщі відбувалася наступним чином. Після судової реформи 1928 р. система органів прокуратури, що входили до складу Міністерства Справедливості, набула певної організаційної самостійності і централізованої структури. Разом з тим, прокуратура залишалась невід'ємною організаційною складовою системи органів юстиції. Відповідно до Закону від 6 лютого 1928 р., підпрокурори при Найвищім Суді – почали іменуватись прокурорами і віце-прокурорами того ж суду; заступники прокурорів і підпрокурори в судах апеляційних – віце-прокурорами апеляційними; підпрокурори при судах окружних – віце-прокурорами окружними і підпрокурорами окружними. Особи, які на день входження в силу цього закону обіймали посади асистентів прокурорів, надалі мали виконувати обов'язки прокурорів при судах гродських, як представники прокуратури. Прокуратура, як підрозділ Міністерства Справедливості, у своїх діях мала підпорядковуватись своєму безпосередньому – Міністерству Справедливості (Міністр Справедливості залишався Головним Прокурором), а також Раді Міністрів та Президенту. Окрему ланку в системі органів прокуратури становила Генеральна Прокуратура Речі Посполитої Польської, яка в справах особових і адміністративно-господарських підпорядковувалась безпосередньо прем'єр-міністру, якому також належало право нагляду за виконанням Генеральною Прокуратурою урядових вказівок. Система органів Генеральної прокуратури мала наступну структуру: Генеральна Прокуратура Речі Посполитої Польської у Варшаві та Підрозділи Генеральної Прокуратури в судових територіальних округах. У зв'язку зі змінами в

структурі державного апарату після прийняття Конституції 1921 р. структуру та організацію Генеральної Прокуратури Речі Посполитої Польської було уточнено Розпорядженням Президента Речі Посполитої про зміни устрою Генеральної Прокуратури Речі Посполитої Польської від 9 грудня 1924 р., яке вступило в силу з 1 січня 1925 р. Зокрема, Генеральну прокуратуру було підпорядковано Міністерству Скарбу, як окремий структурний підрозділ. Очолював Генеральну Прокуратуру – Голова Генеральної Прокуратури, який був напряму підпорядкований Міністрові Скарбу. Заступником Голови Генерального Прокурора був віце-прокурор. На чолі підрозділів стояли Голови Підрозділів Генеральної Прокуратури, підпорядковані Голові Генеральної Прокуратури. Голови Підрозділів Генеральної Прокуратури призначались Генеральною Прокуратурою і підпорядковувались безпосередньо Голові Генеральної Прокуратури. Місцеві підрозділи Генеральної прокуратури на своїй території виконували ті ж самі завдання і мали ті ж повноваження, що і Генеральна Прокуратура у Варшаві [168, с. 8-10]. Як бачимо, у Польщі відразу було налагоджено ієрархічний устрій з суворою субординацією, що можна вважати однією з особливостей інституту прокуратури у даній країни. А саме підрозділи прокуратури підпорядковувались Голові Генеральної Прокуратури, а той у свою чергу Міністрові Скарбу, при цьому кожен з них мав чіткі завдання та обов’язки.

Щодо функцій органів прокуратури Республіки Польщі, то до них слід відносити наступні: такі, що виконувалися прокуратурою незалежно від особливостей форми держави та рівня правосвідомості і правової культури суспільства (нагляд за виконанням, додержанням та застосуванням законодавства суб’єктами правовідносин в межах визначеної законодавством компетенції; захист та представництво інтересів держави та громадян у суді у випадках передбачених законом; кримінальне переслідування за вчинення злочинів; підтримання державного обвинувачення у суді; координація діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю; нормотворча та правоінтерпретаційна), а також, специфічні функції прокуратури,

зумовлені антидемократичним державно-політичним режимом (поліцейська, політичного нагляду) у період 1926-1939 років [168, с. 9]. Сутність прокурорської влади як частини державної влади, була зумовлена її характером. Зокрема, особливістю прокурорської влади у період тоталітарного режиму було те, що вона, хоча і засновувалась на Конституції та законах, все ж за своєю сутністю мала неправовий характер. Це пояснювалось тим, що в Республіці Польща в період з 1926 по 1939 рр. відбулась досить швидка підміна права – неправом, тобто право було підмінене законодавством, що ґрунтувалось не на праві, а на свавіллі тоталітарного режиму. Обвинувальна функція стала головною серед інших функцій прокуратури, які відійшли на другий план. Прокурори виступали найактивнішими учасниками показових судових процесів проти лідерів та активістів українського національного руху. Такому становищу сприяло інтегрування органів прокуратури до системи органів виконавчої влади. Завдяки чому прокуратура, як суб'єкт прокурорської влади, не набула самостійного значення в якості контрольної влади і, разом з судом та поліцією, перестала виконувати роль правоохоронного органу, перетворившись на слухняне знаряддя диктатури [168, с. 9]. Таким чином, органи прокуратури Польщі у період тоталітарного режиму були перетворені на знаряддя влади у постійних війнах. Згодом з компетенції прокуратури було виключено здійснення нагляду за додержанням законів і, насамперед, Конституції, зокрема, стосовно здійснення жорсткої антидемократичної політики.

З'ясовано, що нормативне регулювання організації і діяльності органів прокуратури Польщі мало свою специфіку у зв'язку з попереднім перебуванням частини її земель в складі Австро-Угорщини. Зокрема, на її території продовжувало діяти австрійське законодавство з наступними змінами і доповненнями (всього понад 40 нормативних актів). Ми підтримуємо думку, що система органів прокуратури Республіки Польща базувалась на наступних принципах організації і діяльності: централізація і

ієрархічність організації та діяльності прокуратури, політичний характер діяльності, територіально-предметний принцип організації і діяльності прокуратури, конфіденційність, взаємодія з іншими державними органами, невідворотність відповідальності та профілактика правопорушень, публічність призначення на посаду та звільнення з посади, незмінюваність прокурорів [168, с. 10]. Слід зазначити, що принципи організації і діяльності системи прокуратури Республіки Польща базувалися на принципах діяльності органів державного ладу, саме вони визначали напрям діяльності прокурорських органів, їх структуру та зміст. Як бачимо, прокуратура не будувалася на демократичних засадах та не була незалежним органом, а її основною метою було досягнення необхідних результатів для органів державної влади.

Протягом наступних років питання конституційно-правового статусу прокуратури і надалі розглядалося в контексті інших державних органів, що і не дивно при тоталітарно політичному режимі, що існував на той час. Зміни в правовому статусі прокуратури почали відбуватися з 1989 року, адже саме в цей період постало питання реорганізації органів прокуратури, щоб вони стали служити на благо суспільства, а не окремої групи людей.

В Польщі, в період роботи над проектом нової Конституції, що тривав у 1993–1997 роки, думки уряду розділилися на дві позиції, одні висували пропозиції про «конституціоналізацію» прокуратури, інші вважали за необхідне здійснити деконституціоналізацію прокуратури [169, с. 198]. Фактично, перший з них був поширений серед юристів, які намагалися залишити гарантії для прокуратури, як органу підпорядкованого Конституції та законам, тим самим побудувати демократичну державу, а не уряду і політикам; натомість другий існував в політичному осередку, де схилялася до тези “не можна уявити собі створення механізму, який би цілковито позбавив прокуратуру від політичного впливу” [170, с. 15]. Як бачимо у політичному середовищі не припинялися дискусії щодо необхідності реформування прокуратури, а саме стояла гостра необхідність закріплення

регулювання системи прокуратури в Конституції; визначення її місця в державному механізмі, необхідності зміни функцій та повноважень цього інституту.

Як зазначав один польський науковець конституціоналіст професора С. Гебетнера: «Модель незалежної прокуратури давно панує серед науковців. До цього йшли з 1990 року, можливо у недостатній мірі, однак ці зміни відбувалися безперестанку. Невипадково багато держав нашого регіону закріпило статус прокуратури в своїх конституціях тому, що безпосередньо в цей чіткий і невідворотній спосіб, вони хочуть протиставити нову прокуратуру тій, яка існувала до цього часу» [170, с. 15]. Проте, якщо Міністр юстиції та експерти-науковці притримувалися точки зору конституціоналізації прокуратури, то більшість парламентаріїв виступили проти. В підсумку Конституційний комітет проголосував проти включення яких-небудь положень про прокуратуру в Конституцію. А депутати під час обговорення даного питання у Сеймі блокували будь-які спроби включити норми про прокуратуру до тексту Конституції. У підсумку 227 депутатів проголосували “проти” і 215 “за” при необхідних 302 голосах [171, с. 63]. Як бачимо, постійні суперечки щодо конституційного статусу прокуратури в Польщі, стали важливим елементом процесу перебудови політичної системи, а думки щодо конституційно-правового статусу прокуратури часто змінювали серед членів Уряду, залежно від політичної сторони, що знаходилася при владі.

І сьогодні питання конституційного регулювання статусу прокуратури в Польщі гостро критикується серед науковців. Польський дослідних Р. Кмечік зазначає: «Проявом разючої дисфункціональності в Конституції Республіки Польща 1997 року є спосіб регулювання тієї сфери діяльності держави, яка відноситься до встановлення компетенції Генерального прокурора, а також підпорядкованих йому прокурорів. «Деконституціоналізація» прокуратури для якої не вистачило місця в Основному законі, знівельовує положення про те, що Польща є правовою

державою, складає одну з головних вад діючої Конституції та не знаходить жодного раціонального тлумачення. Тим більше, що в цій Конституції до рангу конституційних попали ряд новоутворених державних органів, котрі у жодному випадку в правовій державі не є більш значущими ані ж прокуратура» [172, с. 9]. Ту ж саму точку зору підтримує і науковець М. Кокочінський, який оцінив даний факт, як причину загального послаблення статусу прокуратури [173, с. 4], а також Д. Гургул [174 , с. 73], С. Патіра [175, с. 213] тощо. Без сумніву, суперечки щодо конституційного статусу інституту прокуратури в Польщі відіграли важливе значення в процесі перебудови політичної системи. Вважаємо, що статус прокуратури у даній країні до нашого часу залишається не визначеним, а принципи діяльності інституту прокуратури все-таки слід включити до Основного Закону держави.

Отже, аналіз європейського досвіду прокурорської діяльності, дозволяє нам виділити такі основні моделі побудови прокуратури у Європі у період XVII-XX ст.:

– французька – прокуратура, в основному, була інститутом кримінального переслідування, а саме займалася розглядом справ як на стадії слідства, так і судового розгляду. Щодо цивільного процесу, то тут прокуратура виконувала другорядну роль;

– англійська – основним завданням прокуратур, що опиралися на англійську модель, було представлення інтересів держави в суді; загальнонаглядові функції розглянутого інституту в цій системі відсутні.

– північноєвропейська (контрольна) – основна діяльність прокуратури зводиться до контролю діяльності апарату державної влади, щодо кримінального процесу, то він перебуває на другому плані.

Наше дослідження дозволяє сформулювати наступну хронологію, згідно якої відбувалось формування прокуратури в країнах Європи у період XVII-XX ст.:

1 етап - підготовчий (1 століття до нашої ери – XVI століття) – на

даному етапі відбувалось створення передумов для подальшого формування прокуратури в країнах Європи. В багатьох країнах функціонували інститути близькі за своєю сутністю до інституту прокуратури, проте які не являє собою інститут прокуратури. Наприклад, в Римській імперії функціонував інститут прокураторів. Прокуратори мали ознаки як адвокатів, так і прокурорів, проте ще не були прокурорами. У Франції функціонували королівські прокурори, втім їхньою ключовою задачею був захист інтересів монарха, а не держави та її громадян, тому королівських прокурорів також не варто ототожнювати із прокурорами у сучасному розумінні. Схожі процеси відбувались в цей період і в Англії. Проте, в той самий час, варто враховувати, що завдяки таким інститутам було закладено фундамент для подальшого запровадження та розвитку інституту прокуратури;

2 етап – зароджувальний (кінець XVI - початок XVII століття) - у цей період відбулось зародження прокуратури в країнах Європи у тому вигляді, у якому вона функціонує і сьогодні. У даному контексті, в першу чергу варто відзначити Францію, у якій станом на кінець XVI століття вже функціонувало спеціальне законодавство про прокуратуру, а сама прокуратура виконувала функції, близькі до тих, які виконують сучасні прокуратури. Приблизно у цей же період відбулось зародження прокуратури у Німеччині, проте тогочасна прокуратура мала небагато подібних рис із сучасним розумінням компетенції даного органу;

3 етап – еволюційний (XVII – XIX століття) – на даному етапі відбувалась поступова еволюція вже сформованих інститутів прокуратури європейських держав, розширювалась компетенція даного органу. Наприклад, у Франції в 1670 році повноваження прокурорів було доповнено пред’явленням обвинувачення у справах про злочини, що передбачали покарання, пов’язані з ганьбою чи фізичними стражданнями, а у 1792 році – підтриманням обвинувачення в суді. В Німеччині в цей період поступово участь прокурора ставала обов’язковою для деяких категорій справ, а прокуратури утворювались на усіх без виключення землях;

4 етап – затверджувальний (XIX - XX століття) – етап остаточного формування прокуратур європейських держав. Зокрема, у Франції прокуратура була сформована у вигляді, наближеному до сучасного, на початку XIX століття. Італія, яка взяла за основу французьку модель, закінчила побудову своєї прокуратури в середині XX століття. В Англії до XX століття активно вносились зміни до законодавства про прокуратуру.

Отже, як нами встановлено, передумови формування прокуратури в країнах Європи у період XVII-XX століть були закладені ще в часи Римської імперії. Дуже довгий період європейські країни керувалися законодавчими досягненнями цієї держави, і вже на їхній основі почали формуватися інститути прокуратури європейських країн у їхньому сучасному розумінні. Під час дослідження нами були відзначені процеси формування прокуратури у Франції у період XVII-XX століть, адже у цій державі вперше було по суті сформовано інститут прокуратури близький до сучасних прокуратур. У подальшому французький досвід був запозичений великою кількістю європейських країн, у тому числі Німеччиною та Англію, інститути прокуратури яких були також нами проаналізовані. У контексті нашого дослідження також важливо відзначити, що модель французької прокуратури XVII століття мала вплив на формування прокуратури в Російській імперії, що водночас відобразилось на формуванні прокуратури на українських землях.

У цілому, можемо зробити висновок, що історичні особливості процесу розвитку інституту прокуратури Європи полягали в покладенні на даний орган таких функцій, як організація кримінального переслідування осіб, що вчинили злочини, підтримання державного обвинувачення в суді у кримінальних справах та представництво інтересів короля під час судового розгляду цивільних справ. Функція загального нагляду за дотриманням законів органами прокуратури європейських держав від початку не була притаманна і тільки згодом почала поступово закріплюватися.

РОЗДІЛ 3.
УКРАЇНСЬКА ПРОКУРАТУРА РАДЯНСЬКОЇ ДОБИ

3.1 Повноваження органів прокуратури у 1922-1930-х рр.

Процес становлення та розвитку органів прокуратури на українських землях є складним й довготривалим процесом, адже органи прокуратури у кожній історичній епосі являли собою ланку конкретної державно-правової системи, яка на той момент відповідала державі, у складі якої перебували українські землі, а тому українська прокуратура на кожному історичному періоді еволюціонувала разом із такою системою у відповідності до її закономірностей [176]. Історія України свідчить про те, що лише за останніх декілька сотень років державно-правова система України неодноразово зазнавала радикальних змін, які у тому числі відбивались на розвитку органів прокуратури. Становлення прокуратури України під час радянської доби по суті дозволило сформувати даний орган у тому вигляді, у якому він існує та функціонує і на сьогодні.

Не зважаючи на усе зазначене вище, радянський період української державності не був однозначним для України. У науковій літературі підкреслюється, що в даний період органи прокуратури здебільшого відігравали для суспільства карально-репресивну роль, а правозахисний потенціал прокуратури спрямовувався на захист державницьких інтересів тоталітарної системи [162, с. 145]. Окрім цього, формально Українська РСР являла собою державне утворення у складі СРСР, і саме тому їй належали особливі повноваження хіба що на початку створення Радянського Союзу. Проте, становлення органів прокуратури в 1922 – 1930-х роках свідчить про те, що в Української РСР були повноваження самостійно приймати рішення, пов’язані із створенням органів державної влади, у тому числі й прокуратури. Саме тому, в цей період органи прокуратури УРСР формувались за відмінними від РСФРР засадах.

Період Радянської доби у 1922-1930-х роках у контексті повноважень органів прокуратури варто розцінювати як ключовий та фундаментальний, оскільки по-перше, на даному етапі відбулось створення органів прокуратури Української РСР; по-друге, подальший розвиток та функціонування прокуратури Радянської доби здійснбвалось на основі засади, закладених в 1922 – 1930-х роках; по-третє, даний етап мав безпосередній вплив і на засади функціонування прокуратури в незалежній Україні. Тож, значення періоду 1922-1930-х років для становлення органів прокуратури України полягає у тому, що він став наступним періодом після того, як повалення монархії на російських землях спричинило беззаконність та свавілля серед населення. Тож, даний період змінився етапом, на якому Радянський Союз почав зміцнення своїх позицій на світовій арені, і вирішення внутрішніх проблем, пов'язаних із забезпеченням законності у даному контексті стало однією із ключових передумов для розвитку держави у даному напрямку. У свою чергу, прокуратура стала одним із найважливіших органів державної влади на цьому етапі, адже її функціонування дозволило зупинити зловживання своїм положенням серед високопосадовців, а також забезпечило верховенство права у суспільних відносинах населення.

Перший етап становлення та розвитку прокуратури СРСР, на нашу думку, датовано 1922 - 1923 роками. У цей період у новоствореній державі СРСР було прийнято рішення про створення органу нагляду за законністю, і цим органом стала прокуратура. Відповідно, протягом перших двох років відбувалось прийняття законодавства, яке урегульовувало його діяльність, а також створення системи органів прокуратури.

В.В. Сухонос відзначає із даного приводу, що основу державного механізму СРСР станом на початок 20-х років XX століття становила система рад, яка повністю контролювалась організаціями КП(б)У. Лише із прийняттям резолюції V Всеукраїнського з'їзду Рад було встановлено збалансовані відносини між центральними та місцевими органами державної влади. Завдяки цьому було забезпечено єдність та скоординованість

функціонування складових державного механізму, що у свою чергу створило належні передумови для діяльності органів прокуратури [5, с. 147]. Варто зауважити, що на Всеукраїнському і Всеросійському з'їздах працівників юстиції було обговорено велику кількість питань, пов'язаних з реформуванням органів юстиції в умовах проведення НЕПу, у тому числі прокуратури як органу загального нагляду за законністю, а також нагляду за законністю діяльності правоохоронних органів та установ виконання покарань і підтримання державного обвинувачення. Розроблений НКЮ РРФСР ще до проведення з'їздів проект положення «Про прокуратуру» [177, с. 11] передбачав таку її побудову, при якій прокуратура ставилася в повну залежність від місцевих органів влади. Тож, думка стосовно того, що залучення до вирішення питання нових організаційних форм побудови органів нагляду за законністю органів місцевої влади не виправдовує себе, оскільки радянська влада замість того, щоб за допомогою місцевих громад віднайти найоптимальніший спосіб створення незалежної прокуратури, пішла шляхом підпорядкування органів прокуратури місцевій владі.

В той же час І Всеукраїнський з'їзд працівників юстиції висловився за найшвидше заснування і впровадження інституту прокуратури в Україні, за побудову його, на відміну від діючих 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 злочинів [178, с. 72]. Отже, на І Всеукраїнському з'їзді працівників юстиції було окреслено основні засади, на яких повинна була діяти прокуратура. Зазначимо, що визначений на з'їзді перелік функцій

прокуратури був досить вузьким, однак кожна з функцій, на наш погляд, повинна була виконуватися саме прокуратурою і ніким іншим. На особливу увагу заслуговує теза відносно необхідності нагляду прокуратурою за законністю дій і розпоряджень всіх органів влади, в тому числі їх посадових осіб. Ми вважаємо, що така позиція з'їзду відображала потребу незалежності прокуратури, на противагу її підпорядкованості місцевим органам влади у проекті положення «Про прокуратуру».

Як зазначає М.В. Кожевніков, І Всеукраїнський з'їзд працівників юстиції, на відміну від IV Всеросійського з'їзду працівників юстиції, переважною більшістю голосів висловився за скасування відділів юстиції і передачу їхніх функцій прокуратурі і судам [179, с. 8]. Таким чином, через існуючі розбіжності в наркоматах юстиції УРСР і РСФРР розробка положень про прокурорський нагляд відбувалася окремо з урахуванням рішень республіканських з'їздів.

На думку В.В. Сухоноса, в УРСР після І 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» [180] була затверджена комісія з розробки проекту в складі голови М.К. Вєтошкіна і членів М.Й. Рейхеля, Є.Г. Ширвіндта, О.Л. Малицького (усі члени колегії Наркомюсту), А.Ф. Євтихієва і М.М. Гродзинського (консультанти НКЮ). Ширвіндту і Євтихієву було доручено підготувати і подати на засідання 22 лютого тези, а Вєтошкіну - порушити перед політорганами питання про можливість негайного запровадження інституту прокуратури [5, с. 148]. Як бачимо, робота над створенням нормативно-правової основи діяльності прокуратури була доволі оперативною. Так, з моменту проведення І Всеукраїнського з'їзду працівників юстиції, на якому було прийнято рішення про формат діяльності органів прокуратури, і до часу обрання відповідальних осіб за створення правового підґрунтя пройшло близько календарного

місяця, при цьому робота не припинялася.

Так, вже 14 березня 1922 року колегія Наркомюсту розглянула питання про персональний склад кандидатів на посади прокурорів у центральному апараті і на місцях, а також затвердила штати 12 губернських прокуратур відповідно до загальної кількості губерній, на які була поділена тоді територія республіки [180]. Однак, протягом 1922 року, а саме 25 жовтня 1922 року, кількість українських губерній зменшилася до дев'яти, що відповідно вплинуло і на кількість губернських прокуратур.

Слід навести слова В.В. Сухоноса, який зазначив, що 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 покладався також безпосередній нагляд за діяльністю органів дізнання, попереднього слідства, підтримка обвинувачень у суді, участь у цивільному судочинстві, припинення обов’язкових для населення постанов органів влади, якщо вони суперечать закону, нагляд за виконанням вироків, за місцями ув’язнення і за правильністю утримання громадян під вартою [5, с. 150]. Ми вважаємо, що перелічені функціональні основи діяльності прокуратури підтверджують необхідність її специфічного положення, яке відзначалося її відокремленістю від інших органів влади. За такої ситуації підпорядкованість прокуратури місцевим органам влади є фактично неможливою.

Відповідно до положень проекту керівництво прокуратурою покладалося на народного комісара юстиції, а прокуратура створювалась як відділ Народного комісаріату юстиції (ст. 3). У наркома юстиції, він же прокурор республіки, були помічники, які затверджувалися за його поданням Радою народних комісарів УРСР (ст. 4). Прокурор республіки входив до складу Президії ВУЦВК з правом дорадчого голосу, якщо він не мав ухвального голосу при обранні (ст. 5) [180].

Губернському прокурору надавалося право вимагати від усіх

адміністративних установ губернії, у тому числі від губвиконкомів і посадових осіб, а також від усіх органів суду, попереднього слідства і дізнання, органів Держполітуправління необхідні йому відомості і матеріали, які були для зазначених установ і осіб обов'язкові [180]. Ми вважаємо, що вказані норми засвічують той факт, що процес із впровадження органу, який займався наглядом за дотриманням законності закінчився успішно. Такий висновок можна зробити на основі розглянутих статей, які вказують на чіткий розподіл повноважень між органами прокуратури в залежності від їх локації.

М.В. Кожевніков відмічає, що розглянутий проект положення про прокурорський нагляд в УРСР був дуже подібний за змістом до проекту НКЮ РСФРР від 25 лютого 1922 р., хоча вони і розроблялись окремо [179, с. 8]. 10 квітня 1922 р. постановою Малого Раднаркому (протокол № 8, п. 10) цей проект був схвалений [181]. Однак через два дні, 12 квітня 1922 р., Колегія НКЮ під головуванням призначеного в той самий день Президією ВУЦВК на посаду народного комісара юстиції УРСР М.О. Скрипника, заслухавши інформацію про судочинство, ухвалила Декрет про прокуратуру, проте було прийнято наступне рішенння щодо нього: «Затримати розглядом у Великій РНК і знову переглянути його в колегії. Просити тов. Рейхеля подати проект у редакції, яку прийняв Малий РНК. Після повернення з Москви тов. Вєтошкіна узгодити його з російським проектом. Тоді ж поставити на чергу декрет про адвокатуру» [5, с. 153]. Як бачимо, повсякчасна зміна рішень вищої соціалістичної верхівки свідчить, по-перше, про те, що погляди чиновників УРСР та РСФРР на питання діяльності та функціонування були різними, а по-друге, московська влада намагалася повністю нав'язувати свої стандарти, що показувало той рівень «самостійності» УРСР.

25 квітня 1922 р. колегія НКЮ під керівництвом М.О. Скрипника, у складі Рейхеля, Малицького, Каплана, Жилинського розглянула проект положення, який був повернутий законодавчими органами, і внесла в нього

ряд доповнень і змін. Зокрема, згідно зі ст. 3 проекту прокурор республіки став іменуватися Генеральним прокурором. Редакторам проекту було запропоновано вживати цей термін скрізь, де йшлося про прокурора республіки. Крім того, за пропозицією М.О. Скрипника колегія ухвалила внести в проект положення про те, що оперативні працівники державної прокуратури («особи прокурорського нагляду») підсудні тільки Верховному трибуналу республіки, а передавати справи на них в інші судові інстанції може лише Генеральний прокурор; що адміністративні стягнення, арешти, затримання, обшуки та інші заходи щодо осіб прокурорського нагляду можуть вживатися тільки за попередньою санкцією Генерального прокурора [180]. Таким чином, було виокремлено та проголошено пасаду Генерального прокурора, як управляючого прокуратурою республіки. Також варто звернути увагу на наділення органів прокуратури особливим статусом, про що свідчить проголошення процедури притягнення їх до відповідальності за особливою процедурою. Однак, на наш погляд, бажаної повноти влади та самостійності у веденні діяльності прокуратура не отримала.

Тим не менш, хоча «революційна законність» і проявлялася у різних підходах до бачення її доктрини, але такий стан був зумовлений об’єктивними причинами, що випливали із існуючих в роки НЕПу інституціонально-функціональних позицій формування інституту прокуратури на основі зумовленого існуючими чинниками як соціально-економічного, так і політико-правового плану.

Як зазначав М.О. Чельцов, делегація НКЮ УРСР на IV Всеросійський з’їзд працівників юстиції у свою чергу привезла ряд законопроектів УРСР, зокрема проект положення про порядок ведення кримінальних справ (КПК), деякі положенння якого ввійшли згодом у КПК РСФРР 1922 р. і через нього у кодекси інших радянських республік [182, с. 148]. 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 УРСР і РСФРР пізніше

отримала визнання всіх союзних республік і знайшла відображення в спеціальній резолюції II наради наркомів юстиції союзних республік, яка відбулася 21-23 грудня 1923 р. у м. Харкові [183, с. 50]. Можемо переконатися в тому, що робота нормотворців УРСР не завжди оцінювалася належним чином, однак в певних випадках їхні пропозиції враховувалися і навіть ставали приводом для вдосконалення союзного законодавства. Тим не менш, в зазначений період пропозиції делегації УРСР щодо прокурорського нагляду не враховувалися достатній мірі, хоча й розглядалися на нарадах наркомів юстиції союзних республік.

Так, Прокуратура УСРР функціонувала у складі Наркомюсту УСРР згідно із Положенням про прокурорський нагляд від 28.06.1922 року та Положенням про судоустрій УСРР від 16.12.1922 року [184, с. 815]. Ключовий вплив на запровадження в Україні положення про прокурорський нагляд мала дискусія, яка розвивалась в РСФРР в цей період щодо регламентації прокурорської діяльності. Як наслідок, усі проекти, які розроблялись, були зняті з розгляду, а НКЮ УРСР 22 червня 1922 р., розглянувши питання «Про порядок введення декрету про прокуратуру» [185], постановив декрет, у якому було прийнято рішення про подання для рецепіювання із наступними виправленнями: «у вступі, 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 [185]. Саме в такому вигляді і в такому порядку було прийнято положення «Про прокурорський нагляд в УРСР» [186]. Таким чином, на відміну від положення російського, у ньому була лише вказівка на те, що прокуратура зобов’язана брати участь у цивільному процесі (п. «г» ст. 2), а це в законодавчому порядку підтверджувало практику відділів юстиції, що склалася на підставі зазначених вище циркулярів НКЮ УРСР від 28 січня 1922 р. № 24 і від 14 червня 1922 р. № 85, а також зазначених редакційних змін. Ми вважаємо, що відсутність конкретизації деяких позицій положення «Про прокурорський

нагляд в УРСР» на відміну від аналогічного нормативно-правового акту РСФРР вже тоді засвідчила другорядність інших республік Радянського Союзу перед Російською СФРР. Тож, виникає питання, якими мотивами якими керувався український законодавець при рецепції положення «Про прокурорський нагляд в РСФРР», адже вони не були зазначені ні постанові колегії Наркомюсту, ні в постанові ВУЦВК.

Згодом ці мотиви відобразились у змісті інших нормативно-правових актів. Зокрема, постановою ВУЦВК від 23 серпня 1922 р. «Про введення в дію Кримінального кодексу УРСР» для забезпечення єдності кримінального законодавства Радянських республік, було визнано необхідність об'єднання усіх каральних постанов в єдиний кодифікований нормативно-правовий акт - кримінальний кодекс, взявши за основу Кримінальний кодекс РСФРР [187]. 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 [188]. На основі останнього твердження можемо зробити висновок, що при розробці, обговоренні і прийнятті положень про прокурорський нагляд виникла і вперше була втілена в життя ідея забезпечення єдності законодавства радянських республік. Подібні мотиви спонукали українського законодавця рецепіювати і низку інших кодексів і законів РСФРР.

На рецепцію українським законодавцем положення «Про прокурорський нагляд в РСФРР», як і наступних нормативних актів, значною мірою вплинув лист В.І. Леніна «Про «подвійне» підпорядкування і законність», а також хід і результати обговорення його на Політбюро ЦК РКП(б) і на III сесії ВЦВК. Хоч офіційний текст цього листа був вперше направлений у Наркомюст УРСР на прохання М.О. Скрипника наркомом юстиції РСФРР Д.І. Курським лише 31 червня 1922 р., а опублікований в газеті «Правда» лише 23 квітня 1925 р. [189, с. 162], ЦК КП(б)У, Радянський уряд і Наркомюст України знали про нього набагато раніше [190, с. 151]. На

наш погляд, зміна звичайного порядку проходження законопроектів (Колегія НКЮ - Малий Раднарком - Великий Раднарком - Президія ВУЦВК - сесія ВУЦВК) відбулася не випадково, адже 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 й з редакційними змінами.

Стаття 2 положення передбачала функціональні обов'язки прокуратури, а саме: а) здійснення нагляду від імені держави за законністю дій усіх органів влади, господарських установ, громадських і приватних організацій та окремих осіб за рахунок порушення 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 прокуратури [191, с. 158]. Ми вважаємо, що інформація, яка містилася як у ст. 2, так і щодо структури прокуратури УРСР була вкрай важливою. По-перше, було окреслено коло повноважень прокуратури, тобто закріплено функціональну основу її діяльності. По-друге, стркутура органів прокуратури створювала систему централізованості та ієрархічності, без якої не можливо побудувати жоден злагоджений механізм.

У листі В.І. Леніна «Про «подвійне» підпорядкування і законність» була відображена керівна роль більшовицької партії щодо радянської прокуратури і 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 [192, с. 197]. Тож, сам факт наявності листа В.І. Леніна про законність та інформації, яка в ньому містилася звасвідчують велике бажання пролетарської верхівки мати контроль над органами прокуратури як над одним із важливих інструментів впливу на суспільство.

Із праць самого В.І. Леніна можна встановити, що пріоритетним завданням у тих умовах була боротьба за уніфікацію законності, проти різних форм бюрократизму. Можливі помилки в роботі прокуратури мають бути виправлені, на думку лідера партії більшовиків, не в суді, а місцевими партійними органами, які встановлюють взагалі всі основні правила для всієї нашої і партійної, і радянської роботи [192, с. 197]. Як бачимо, більшовики прагнули не просто мати контроль над прокуратурою, але й вдосконалити механізм її діяльності до надзвичайно високого рівня. В цілому таку позицію правлячої партії можна розцінювати як позитивно, так і негативно: позитивно, адже продуктивне функціонування прокуратури забезпечить належний рівень дотримання законності в державі, а негативним є сам факт залежності «незалежного» органу, для якого не повинно бути різниці при нагляді за діяльності будь-якої особи незалежно від її чину.

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 вирішувалася таким чином, що в центрі потрібно було знайти близько десяти більшовиків, які будуть здійснювати центральну прокурорську владу в особі Генерального прокурора, Верховного трибуналу і колегії Наркомюсту [192, с. 197].

11 листопада 1922 р. ЦК, ЦКК КП(б)У і Наркомюст УРСР 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 ставилося завдання у ході роз’яснювальної роботи досягти сприйняття прокуратури як

централізованого апарату, через який проводить свою єдину волю по здійсненню революційної законності робітничий клас в особі своєї робітничо-селянської влади, керованої Комуністичною партією [193]. Таким чином, підтверджується позитивний чинник покровительства прокуратури партійною верхівкою, що зокрема знайшло своє відображення і в зазначеному циркулярі.

Однак на місцевому рівні ідеї централізації прокуратури в ряді випадків були проігноровані [194, с. 268]. Показовим у цьому плані є такий приклад: 12 грудня 1922 р. Президія Сумського повітового виконавчого комітету прийняла постанову про призначення помічника губпрокурора по Сумському повіту. Тільки після втручання губпрокурора Харківський губвиконком телеграмою від 21 грудня 1922 р. запропонував Сумському виконкому скасувати це рішення як незаконне, оскільки помічники губпрокурорів призначаються органами прокуратури і затвердженню місцевими органами влади не підлягають [195, с. 19]. Все ж, на наше переконання, централізованість органів прокуратури, в тому числі і щодо призначень працівників прокуратури, варто віднести до позитивних моментів радянського реформування прокуратри. Ми вважаємо, що місцева влада не завжди була і залишається компетентною в питанні призначення посадових осіб в цій сфері, а вищестоящі органи прокуратури мали більшу компетенцію в питаннях оцінки професійних навиків потенційних кандидатів в органи прокуратури.

Отже, перший проміжок часу, а саме 1922-1923 років був насиченим на події навколо прокуратури, серед яких варто відзначити наступні:

1) було прийнято проект положення «Про прокуратуру».

У даному контексті варто зазначити, що першим проектом положення «Про прокуратуру» положенням прокуратура ставилася в залежність від місцевих органів влади, і цей проект не був підтриманий на з’їзді працівників юстиції, які запропонували впровадження інституту прокуратури в Україні 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. Проте, даний проект не був підтриманий на з'їзді працівників юстиції, і для прийняття нового законопроекту була створена спеціальна комісія.

2) робота відповідальної за новий законопроект комісії.

Оскільки перший проект положення «Про прокуратуру» не був підтриманий на з'їзді працівників юстиції, було створено комісію, на яку покладались обов'язки щодо підготовки проекту положення «Про прокуратуру» згідно тих висновків, які були прийняті на з'їзді працівників юстиції. Результатом роботи комісії стала підготовка проекту положення про прокуратуру, і відповідно вже другий проект положення «Про прокуратуру» відповідав усім зауваженням з'їзду працівників юстиції та був подібним до відповідного законопроекту РСФРР.

3) створення прокуратури, зокрема і губернських прокуратур (спочатку 12, а потім скорочено до 9-ти).

Створення прокуратури в УРСР датоване червнем 1922 року, а його основним завданням було визначено нагляд за виконанням законів і в інтересах правильної постановки боротьби зі злочинністю. Також було затверджено Положення про прокурорський нагляд. Як нами встановлено, прокуратура УРСР, як і прокуратура СРСР, функціонувала за принципом класовості в умовах диктатури пролетаріату, а тому даний орган не був незалежним, як це планувалось у першому проекті положення «Про прокуратуру».

4) початок безпосередньої діяльності новоствореного державного органу.

Прокуратура УРСР розпочала свою діяльність з моменту її утворення, тобто по суті, досліджуваний нами період і початковим у функціонуванні даного органу. В подальшому в законодавство про прокуратуру вносились численні зміни, правовий статус даного органу неодноразово змінювався,

проте здійснювати свою безпосередньо діяльність прокуратура УРСР розпочала саме в 1922 році.

Другим етапом становлення та розвитку української радянської прокуратури в на досліджуваному етапі є період 1923-1929 рр. Нами було обрано саме такі хронологічні рамки, оскільки в цей період відбувалось становлення органів прокуратури на основі тих засад, які були закладені у попередній період.

Так, діяльність новоствореної прокуратури розпочалась із впровадження партійної кадрової політики, із урахуванням тих завдань, які ставились перед прокуратурою щодо збереження більшовицького режиму в період НЕПу. Зокрема, шляхом прийняття Постанови Політбюро від 26 січня 1923 р. було затверджено Наркома юстиції та першого прокурора України М.О. Скрипника, а також склад колегії Наркомюсту [196, с. 3]. Прийняття цієї постанови передбачало й інші кадрові рішення, а саме затвердження керівного складу відділу прокуратури НКЮ, у тому числі прокурора республіки, його заступника, старшого помічника і помічників. У свою чергу, Рада народних комісарів УРСР, при розгляді питання «Про затвердження прокуратури республіки» 6 лютого 1923 р. прийняла рішення, оформлене постановою Президії ВУЦВК, згідно якого прокуратура республіки затверджувалась в складі прокурора М. О. Скрипника, його заступника М.Й. Рейхеля, старшого помічника прокурора О.Я. Каплана і помічників прокурора М.Є. Шаргея, М.М. Попова і І.Д. Фалькевича [197]. Із цього слідує висновок, що процес побудови органів прокуратури УРСР було завершено. Працівники прокуратури найвищого рівня були призначені, а отже, даний орган міг приступити до виконання передбачених законом функцій. Звернемо увагу, що про значення даного призначення, а також про те, яку роль винувала прокуратура в системі органів Радянської влади свідчить те, що М.О. Скрипник був призначений на посади народним комісаром юстиції та прокурора республіки, він був членом ЦК КП(б)У та членом Політбюро ЦК, його службова діяльність постійно перебувала під

наглядом партії [198, с. 137]. Тобто, як нами відзначалось раніше, при аналізі листа В.І. Леніна «Про «подвійне» підпорядкування і законність», більшовицька партія приймала усі можливі міри для того, щоб відігравати керівну роль у діяльності радянської прокуратури. Органам прокуратури у цей період відволилась карально-репресивна роль у житті суспільства, тому правозахисний потенціал даного органу спрямовувався на захист інтересів тоталітарної системи. Тому, із даного приводу у літературі того періоду відзначалось, що діяльність М.О. Скрипника перебувала під безпосереднім наглядом партії [199]. Із однієї сторони, даний орган мав виконувати передбачені Положенням про прокурорський нагляд функції, а із іншої сторони – захищати реалізацію партій політики та інтереси тоталітарної системи.

Беручи до уваги, кадрову політку органів прокуратури, яка не стосувалась керівних посад, то напередодні і під час реформи судоустрою, наголошувалося, що «... правильна постановка діяльності прокуратури і дотримання лінії її поведінки значною мірою залежать від особового складу прокуратури, яка, захищаючи інтереси робітничоселянської влади, повинна бути тісно і органічно пов’язана з пролетаріатом і селянством» [4, с. 62-63]. Іншими словами, під час формування органів прокуратури та на початкових етапах її функціонування, до її особового складу виносились вимоги щодо класової спрямованості діяльності, але при цьому беззаперечно мав дотримуватись принцип революційної законності.

Таким чином, варто зробити висновок, що вже із перших років після свого створення, органи прокуратури перебували під наглядом та контролем радянської влади. Призначений на посаду Прокурора УРСР М.О. Скрипник (який на цій посаді перебував до березня 1927 року) був членом ЦК КП(б)У та членом Політбюро ЦК, а тому діяльність даного органу була під постійним партійним наглядом КП(б)У. До функцій прокуратури відносилась реалізація партійної політики в системі диктатури пролетаріату [200, с. 272]. При цьому, кадрова політика новоствореного органу здійснювалась на основі

можливості встановлення зв'язків із пролетаріатом і селянством. Як наслідок, відзначені нами раніше ідеологічні основи діяльності радянської влади в питаннях підпорядкування всіх державних структур під свій контроль, були реалізовані і у практиці функціонування органів прокуратури, адже, враховуючи особистість новопризначеного Прокурора УРСР, видавалась безсумнівною їх залежність від більшовицької партії.

31 січня 1924 року II Всесоюзним з'їздом Рад було прийнято Основний Закон (Конституцію) СРСР, і саме ця подія фактично оформила союзні відносини всередині держави. Із прийняттям Конституції 1924 року суверенітет УРСР було суттєво обмежено. СРСР отримав право приймати основи законодавства СРСР і республік спочатку за певним переліком, а потім і без будь-яких обмежень [4, с. 63]. І дана подія серйозно відобразилась на подальшому розвитку прокуратури УРСР. Принцип централізації прокуратури в Основах судоустрою СРСР і союзних республік 1924 р. був 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 Основ [201, с. 384]. Однак заснована у відомчому порядку і лише в найбільш промислово розвинених губерніях трудова прокуратура дуже швидко завоювала авторитет серед трудящих і повну довіру профспілок.

Тому наприкінці 1923 р. Президія ВУЦВК і РНК УРСР запропонували НКЮ і НКП УРСР підготувати проект постанови про запровадження трудової прокуратури. Саме цю пропозицію мав на увазі НКЮ, зазначаючи у звіті за 1923-1924 рр., що для обслуговування трудових сесій НКЮ створюється особлива трудова прокуратура в складі прокуратури республіки, що має в першу чергу полегшити роботу трудових сесій [202, с. 44]. На нашу думку, створення галузевих прокуратур, особливо в сфері праці, мало позитивне значення, адже позаду був період так званого «фабричного законодавства», коли права працівників не завжди якісно відрізнялися від

кріпаків. Проте, для того, щоб трудова прокуратура була заснована в складі прокуратури УРСР, даний проект постанови мав бути затверджений колегією НКЮ, яка відмовилась це робити, аргументуючи це тим, що трудова прокуратура не може бути виділена із єдиної загальнодержавної системи прокурорських органів, адже це суперечить принципу єдності і неподільності прокурорського нагляду [203, с. 293].

Першим прокурором, який здійснював нагляд за виконанням трудового законодавства, був Ю.Я. Яковлєв [204, с. 99-100]. Таким чином, робота по створенню трудової прокуратури велась методично, і як наслідок, її було створено, як підвідділ єдиної державної прокуратури, не зважаючи на те, що Президія ВУЦВК і РНК УРСР вбачали необхідність створення даного органу як спеціалізованої організаційно-структурної ланки у відділі прокуратури, тобто як самостійного органу. Проте, станом на 1926 рік такі питання не могли вирішуватись на рівні УРСР.

Отже, 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. Варто додати, що прокурор з трудових справ при прокуратурі республіки був наділений такими ж правами щодо центральних і місцевих органів Наркомпраці. Крім того, разом з апаратом Наркомпраці він розробляв інструкції, циркуляри, накази та інші акти щодо розвитку законодавства про працю, а також перевіряв відповідність вимогам закону актів, підготовлених без його участі апаратом Наркомпраці. Визнавши те чи інше розпорядження, постанову, циркуляр та інші акти незаконними, прокурор з трудових справ звертався з поданням до органу, який видав незаконний акт, про його скасування або зміну. У разі відмови виконати вимогу, що містилася в поданні, прокурор виносив протест на незаконний акт у вищий 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 УРСР.

Ще однією функцією, яка покладалась на трудову прокуратуру, був нагляд за укладанням колективних договорів і тарифних угод, який включав у тому числі й нагляд за своєчасністю реєстрації таких договорів та угод в органах Наркомпраці та нагляд за їх виконання сторонами. У тому випадку, коли прокурор виявляв порушення у цій галузі, він звертав увагу інспекторів праці на існування таких порушень, та вимагав негайно їх усунути. І в тому випадку, коли керівники установ, які використовували найману працю, у тому чисмлі державних, злісно порушували умови колективних договорів чи тарифних угод, прокурор порушував дисциплінарне, адміністративне або кримінальне переслідування [5, с. 158]. Також трудовий прокурор розглядав скарги на дії і рішення органів Наркомпраці і соцстраху, а також на рішення конфліктних органів, за результатами яких він міг прийняти одне із наступних рішень: залишити скаргу без задоволення; винести протест при наявності підстав для цього; притягнути винних до відповідальності.

Судовий нагляд прокуратури з трудових справ поширювався як на цивільне, так і на кримінальне судочинство, як на цивільні, так і на кримінальні трудові справи. Зокрема, місцевий прокурор з трудових справ здійснював нагляд за провадженням дізнання і попереднього слідства. Органом дізнання з трудових справ були інспектори праці, а органом попереднього слідства - народні слідчі. Прокурор здійснював нагляд за їх діяльністю згідно з правилами, що встановлював КПК.

Вироки, що набрали чинності, і рішення суду у кримінальних і цивільних трудових справах могли бути опротестовані в порядку судового нагляду, крім Генерального прокурора республіки, прокурора і голови Верховного суду, також і прокурором з трудових справ. По лінії прокуратури з трудових справ здійснювався нагляд за виконанням вироків і рішень, які

набрали чинності. Щодо посадових осіб і приватних підприємців, які ухилялися від виконання рішення суду, прокурор міг застосовувати примусові заходи, навіть до порушення кримінального переслідування і передачі винного суду.

Таким чином, на основі здійсненого аналізу, прийдемо до висновку, що прокуратура із трудових справ являла собою структурний елемент у складі прокуратури республіки, який здійснював нагляд за трудовими справами. Специфіка її діяльності у порівнянні із іншими організаційно-структурними ланками прокуратури полягала у тому, що на неї було покладено функції нагляду за законністю лише в одній сфері – галузі трудових правовідносин. В той самий час, в складі прокуратури республіки були утворені й інші організаційно-структурні ланки, що також здійснювали нагляд у окремих сферах.

Так, однією із сфер, у якій було створено такий структурний елемент прокуратури, стала сфера земельних правовідносин, тож для здійснення нагляду за законністю у цій сфері було створено ще одну організаційно-структурну ланку центрального апарату прокуратури і апаратах губернських прокуратур, а потім і окружних прокуратур, було створено земельну прокуратуру. На відміну від прокуратури із трудових справ, функції земельної прокуратури разом з іншими прокурорськими функціями виконували дільничні прокурори та їх помічники після того, як було запроваджено двоступеневу систему управління прокуратурою і було створено міжрайонні, міські та дільничі прокуратури. Окрім, власне, нагляду за законністю правовідносин у земельній сфері, земельна прокуратура здійснювала нагляд за дотриманням законності в діяльності судово-земельних комісій і землевпорядних установ. Як відзначається у джерелах тих часів, перша згадка терміну «земельна прокуратура» мала місце у звіті прокурора республіки М.О. Скрипника І сесії ВУЦВК VШ скликання «Два роки діяльності прокуратури» [205, с. 127]. І вже ІІ сесія ВУЦВК ІХ скликання постановою від 28 жовтня 1925 р. визначила необхідність

«...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) [206]. Зміст звіту прокурора республіки та постанови II сесії ВУЦВК IX скликання було покладено в основу циркуляра НКЮ від 3 червня 1926 р. «Про планомірний нагляд за судово-земельними і землевпорядними установами» [207, с. 19]. Зокрема, в циркулярі було визначено пропозицію, адресовану прокурору АМСРР та всім окружним прокурорам щодо виділення спеціальних помічників, які володіли знаннями основ радянської земельної політики і земельного права, а також були знайомі із сільським побутом. До компетенції таких помічників було віднесено плановий нагляд за судово-земельними і землевпорядними органами. В результаті, земельна прокуратура стала VII підвідділом прокуратури республіки.

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. Сталіним [208, с. 41]. Така держава могла існувати лише за умови серйозних змін у правоохоронних органах, зокрема їх функціональних обов’язків, що вже було зазначено. Тому слід погодитися з І. Усенком, який вважає, що внаслідок таких дій як в УРСР, так і в СРСР органи суду, прокуратури, державної безпеки, внутрішніх справ, виправно-трудові установи перетворилися на слухняне знаряддя в руках партійно-державної верхівки [209, с. 163]. Ми вважаємо, що початковий вектор державної політики в сфері діяльності органів внутрішніх справ, зокрема прокуратури не міг дати інакших результатів. Радянська влада сама створила органи, які без її команд вже не могли приймати жодних рішень, а в разі необхідності оперативних дій завжди виникали проблеми.

Водночас Основи не лише сформулювали головні завдання прокуратури, а й детально визначали її функції і структуру. Як і за законодавством, що діяло раніше, на чолі прокуратур союзних республік стояли народні комісари юстиції цих республік як прокурори республік (ст. 13 Основ судоустрою). Вказівкою про те, що всі прокурорські органи перебувають у винятковому підпорядкуванні прокурорів республік і діють на основі положень, прийнятих у республіках, підтверджувався також і принцип централізації прокуратури. Прокурори республік залишалися підвідомчими тільки верховним органам влади своїх республік. Докладніше і ширше, ніж у колишніх положеннях про прокуратуру, були сформульовані функції прокуратури.

23 жовтня 1925 р. II сесія ВУЦВК IX скликання затвердила положення «Про судоустрій УРСР» [210]. Необхідність його прийняття була обґрунтована як вимогою керівництва СРСР про приведення українського законодавства у відповідність до загальносоюзних Основ, так і побудовою всіх органів юстиції згідно з новим адміністративно-територіальним поділом республіки, прийнятим на Всеукраїнському з'їзд 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.

Ще однією важливою подією на даному етапі стала ліквідація губерній в УРСР та перехід на триступеневу систему управління, що відбулось в травні 1925 року, коли до Конституції УСРР 1919 року [141] було внесено відповідні зміни. Посада Прокурора УРСР дістала назву Генерального прокурора УРСР. Генеральним прокурором УРСР було призначено Народного комісара юстиції, і він одночасно входив до складу Ради Народних Комісарів УРСР [211, с. 29]. Такі зміни у контексті повноважень органів прокуратури у 1922-1930-х рр. мали доволі формальний характер, адже вони не вплинули на сам обсяг повноважень Генерального прокурора

УРСР.

Більш масштабні зміни були пов’язані із введенням в дію Постановою ВУЦВК від 23 жовтня 1925 року Положення про судоустрій УРСР [212], адже один із його розділів дістав назву «Про Державну прокуратуру» та визначав повноваження Прокуратури УРСР. Повноваження прокуратури були закріплені у законодавстві про судоустрій, адже у 20-х – на початку 30-х років ХХ століття прокуратура та суд тісно взаємодіяли. Зокрема прокуратура здійснювала нагляд за судочинством та брала участь у судочинстві як сторона в цивільному та кримінальному процесах (тобто, здійснювала підтримання державного обвинувачення) [144, с. 14]. Так, у даному нормативно-правовому акті було передбачено врегулювання правового статусу Генерального прокурора УРСР та його помічників. Встановлено, яким чином призначаються прокурори, а саме за територіальним принципом – по одному прокурору на округ (у даному контексті зазначимо, що наприкінці 1925 року Прокуратура УРСР включала 41 прокуратуру округів й Прокуратуру Молдавської АСРР [211, с. 29]. У кожного окружного прокурора було двоє помічників. Окрім того, у розділі, який аналізується, були визначені повноваження прокуратури. Наприклад, Державна Прокуратура здійснювала «догляд від імени Держави за законністю чинностей усіх, крім ВУЦВК та РНК, органів влади, господарчих установ, громадських та приватніх організацій і приватніх осіб», а також здійснювала нагляд й керувала діяльністю органів дізнання при розслідуванні ними злочинів. В.В. Мурза у даному контексті відзначив закріплення повноважень нагляду за діяльністю органів дізнання та слідства при розкритті злочинів, підтримки державного обвинувачення в суді, участі у цивільному судочинстві та нагляду за належним утриманням ув'язнених під вартою [191, с. 157]. Погодимось із тим, що закріплення цих повноважень було не менш важливим для діяльності органів прокуратури в цей період. У свою чергу, Н.С. Наулік, аналізуючи повноваження прокуратури у цей період, звернула увагу на те, що передбачене законом представництво в

цивільному судочинстві так і не було закріплено в нормативній базі до початку десталінізації [116, с. 32]. Втім, у цілому, зробимо висновок про те, що прокуратура все ж була наділена широким колом повноважень, які були наближеними до повноважень прокуратури України у наш час.

Також в Положенні про судоустрій УРСР [212] визначались повноваження Генерального прокурора, який, наприклад, доглядав «за правильним функціонуванням усіх місць позбавлення волі й поправно-трудових установ» та «за діяльністю юридичних частин усіх народніх комісаріятів». Окрім повноважень, в цьому розділі визначались і обов'язки прокурорів. Тому, зробимо висновок, що прийняття Положення про судоустрій УРСР [212] стало однією із ключових подій еволюції правового регулювання повноважень органів прокуратури у 1922-1930-х рр.

Отже, другий етап охоплює часові рамки з 1923 по 1929 рр. та відзначається розвитком законодавчої бази функціонування даного органу, підпорядкованістю прокуратури більшовицькій партії, створенням галузевих прокуратур та спеціальних підвідділів прокуратури республіки. Серед особливостей даного етапу відзначимо наступні:

1) було прийнято спеціальне законодавство, яке урегулювало повноваження органів прокуратури.

Важливою подією на цьому етапі стало прийняття Положення про судоустрій УРСР [212], у змісті якого окремий розділ було присвячено повноваженням Прокуратури УРСР. Статті даного нормативно-правового акту передбачали регламентацію повноважень органів прокуратури, Генерального прокурора, встановлювали порядок призначення прокурорів та їх заступників.

2) на даному етапі відбулось забезпечення української радянської прокуратури керівним складом та прокурорами.

Зокрема, на даному етапі було затверджено першого прокурора України М.О. Скрипника, його заступника, старшого помічника і помічників. Після затвердження керівного складу також на службу було набрано

необхідний прокурорський склад. Тож, на початку даного етапу було усунуто останні перепони щодо функціонування даного органу.

3) на прокуратуру УРСР було покладено обов'язок захищати реалізацію партійної політики та інтереси тоталітарної системи.

Про це свідчить призначення М.О. Скрипника, який окрім посади прокурора республіки, був членом ЦК КП(б)У та членом Політбюро ЦК, а тому, його службова діяльність перебувала під наглядом партії. Окрім того, статус прокурора республіки свідчив про те, що діяльність прокуратури мала здійснюватись із урахуванням інтересів тоталітарної системи. Фактично, радянською владою було створено орган, який не міг приймати рішення без її команд.

4) було створено ряд підвідділів прокуратури.

Одним із таких підвідділів стала спеціальна прокуратура з трудових справ, яка здійснювала нагляд за трудовими справами, нагляд за укладанням колективних договорів і тарифних угод, який включав у тому числі й нагляд за своєчасністю реєстрації таких договорів та угод в органах Наркомпраці, та нагляд за їх виконання сторонами. Ще одним прикладом організаційно-структурної ланки центрального апарату прокуратури є створення земельної прокуратури, яка здійснювала нагляд за законністю правовідносин у земельній сфері та нагляд за дотриманням законності в діяльності судово-земельних комісій і землевпорядних установ.

Подальші заходи щодо удосконалення організаційної побудови прокуратури були продиктовані постановою ЦВК і РНК Союзу РСР від 23 липня 1930 р. «Про ліквідацію округів» [213] і прийнятою на її виконання постановою ВУЦВК і РНК УРСР від 2 вересня 1930 р. «Про ліквідацію округів і перехід на двоступеневу систему управління» [214]. Цими постановами розподіл республіки на округи було скасовано, а окружні органи державної влади і державного управління ліквідовано. Замість округів були утворені 503 окремі адміністративно-територіальні одиниці, у тому числі АМСРР, 18 міст республіканського підпорядкування і 484 райони. Усі

центральні органи державної влади і державного управління, усі наркомати і центральні установи співпрацювали з відповідними міськими і районними органами. Винятки були допущені тільки щодо органів юстиції, ДПУ і НК у військових і морських справах.

Постановою ВУЦВК і РНК УРСР від 29 вересня 1930 р. «Про реорганізацію місцевих органів юстиції УРСР» [215] всі окружні органи юстиції, у тому числі прокуратури, були ліквідовані, а замість них організовувались 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 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» [216].

Постановою ВУЦВК від 5 жовтня 1930 р. були затверджені штати, загальні для міжрайонних судів і прокуратур, за якими передбачалося 9 міжрайонних прокурорів, 18 старших помічників і 36 помічників міжрайонних прокурорів. У штатах усіх міжрайонних прокуратур було по два старших помічники з судового і з адміністративного нагляду.

Серед особливостей даного етапу відзначимо наступні:

1) до відання прокуратури було передано слідчий апарат органів НКЮ.

Так, у перші роки діяльності прокуратури УРСР, слідчі не перебували у підпорядкуванні органів прокуратури, проте наказом НКЮ і Генерального прокурора республіки було здійснено такі зміни в організаційній структурі прокуратури УРСР.

2) Генеральний прокурор УРСР отримав помічників.

Помічники Генерального прокурора УРСР отримали компетенцію у конкретно визначених сферах. З’явились посади помічника Генерального прокурора УРСР для нагляду за органами суду, слідства і дізнання (прокурор Верховного суду); помічника Генерального прокурора УРСР з трудових

справ; помічника Генерального прокурора УРСР із земельних справ; помічника Генерального прокурора УРСР зі справ Державного Політичного Управління; помічника Генерального прокурора УРСР з адміністративних справ.

3) окружні органи прокуратури УРСР були реорганізовані в діяльність міжрайонні, міські і дільничні прокуратури.

У зв'язку із ліквідацією округів, було ліквідовано і окружні органи державної влади та державного управління ліквідовано, у тому числі й органи прокуратури. Замість них було організовано діяльність міжрайонних, міських та дільничних прокуратур, які підпорядковувалися прокуратурі республіки та здійснювали діяльність в межах міжрайсудів, які їх обслуговували, міст і дільниць відповідно.

Таким чином, ранній період становлення та розвитку української радянської прокуратури нами було розділено на три часових проміжки:

1 етап – початковий (1922-1923 рр.) – на даному етапі було прийнято проект положення «Про прокуратуру», не підтриманий на з'їзді працівників юстиції. Для підготовки нового проекту було створено спеціальну комісію, яка підготувала другий проект положення «Про прокуратуру», розробленим із урахуванням зауважень працівників юстиції. У червні 1922 року було створено прокуратуру в УРСР та затверджено Положення про прокурорський нагляд, і даний орган розпочав своє функціонування;

2 етап - організаційний (1923-1929 рр.) – цей етап характеризується вирішенням ряду організаційних питань, пов'язаних із діяльністю прокуратури УРСР. Відбулось прийняття Положення про судоустрій УРСР [212], у змісті якого окремий розділ було присвячено повноваженням Прокуратури УРСР. На даному етапі українська радянська прокуратура була забезпечена керівним складом та прокурорами, який складали члени комуністичної партії, а отже новоутворену прокуратуру було поставлено в залежність від рішень керуючого режиму. Розросталась структура органів прокуратури, зокрема було створено спеціальну прокуратуру з трудових

справ та земельну прокуратуру;

3 етап – еволюційний (1929-1930 рр.) – в цей період відбувалось удосконалення діяльності прокуратури УРСР. До підпорядкування прокуратури було передано слідчих НКЮ. Розростався штат помічників Генерального прокурора УРСР, кожен із яких отримав повноваження у конкретній сфері. Організовано діяльність міжрайонних, міських та дільничних прокуратур.

Отже, такий хронологічний розподіл етапів розвитку повноважень органів прокуратури у 1922-1930-х рр. нами було здійснено із огляду на існування об'єктивних особливостей, пов'язаних із виникненням прокуратури УРСР, її кадровим забезпеченням та прийняттям законодавства, яке урегульовувало її діяльність, й змін до нього. Здійснене дослідження дозволяє зробити висновок, що становище української радянської прокуратури у даному періоду було неоднозначним. Із однієї сторони, ще на початку 1922 року такий орган в системі органів державної влади ще не існував, а із іншої сторони, весь аналізований період відбувались процеси, пов'язані із його створенням, становленням та оптимізації його діяльності у відповідності до інтересів та потреб режиму. Оскільки більшовицькій партії був підпорядкований увесь державний сектор, новостворена прокуратура УРСР не була незалежною із самого її утворення.

3.2 Закономірності функціонування прокуратури у довоєнний період

По закінченню 1930-го року радянське суспільство фактично подолало перехідний період, який тривав від моменту утворення СРСР. Оскільки, зміни, які відбулися з приходом до влади комуністів несли кардинальні трансформації в усі сфери життя суспільства, то говорити про те, що якась сфера залишилась відносно не реформованою не можна.

Радянська прокуратура як і інші органи державної влади зазнала

значних змін з приходом до влади більшовиків. Практично вона стала новим органом державної влади, який повинен був вести боротьбу із дотриманням законності у державі.

Дослідження довоєнного періоду розвитку прокуратури викликає особливу зацікавленість через те, що СРСР вже пройшов період побудови основ державності і міг приступати до постановки більш високих завдань не лише внутрішнього, але й міжнародного рівня, що складно зробити без налагодженої системи нагляду за виконанням норм законодавства. Тож, прокуратура в цей період відігравала важливу роль, оскільки дотримання законності організовувало суспільство, що в подальшому позитивно проявилося у веденні бойових дій.

Доробки перелічених вчених мають важливе значення для історії прокуратури довоєнного періоду, однак в достатній мірі жодна з робіт не розкриває короткий, але насичений подіями етап, що зумовлює необхідність вичерпного його аналізу.

Перший етап функціонування прокуратури у довоєнний період знаходиться в часовому проміжку з 1930 по 1934 рр. Такі хронологічні рамки нами обрані із огляду на те, що даний період охопив декілька років, під час яких відбулось доповнення функцій прокуратури, а також створення адміністративного центру, який керував діяльністю прокуратури усього СРСР.

Так, подальше посилення ролі прокуратури в житті радянського суспільства викликало численні багаторічні дискусії про її роль і місце в системі радянської влади, які актуальні і сьогодні. Але не всі пам’ятають, що зміцнення політичної влади в той час, посилення авторитарних методів керівництва, інші негативні риси партійно-державного будівництва як в СРСР, так і в Україні не могли не позначитися на організації і діяльності прокуратури.

Мало кому відомо, що після поїздки Й. Сталіна наприкінці 1920-х рр. до Сибіру прокуратура стала використовуватися для проведення і

виправдання політичних акцій більшовиків [217]. У зв'язку з цим функція примусу стала для прокуратури майже основною. У подальшому це дозволило колишньому Генеральному прокурору СРСР О. Я. Сухарєву дійти висновку про те, що прокуратура стала частиною забороняючого механізму, надбанням командно-бюрократичної системи управління [218, с. 3]. До 1933 р. не існувало єдиного центру, який би об'єднував усю прокурорську систему СРСР та керував нею. Прокуратури союзних республік, очолювані прокурорами республік, входили до складу народних комісаріатів юстиції (у більшості союзних республік народні комісари юстиції були одночасно і прокурорами республік), існували і діяли в кожній республіці самостійно і підпорядковувались тільки центральним виконавчим комітетам цих республік. Після утворення СРСР виникла необхідність створення союзних судово-прокурорських органів, які здійснювали б нагляд за точним дотриманням союзного законодавства і забезпечували утвердження єдиної законності на території всього СРСР.

Плани роботи як в обласних судах, так і в обласних прокуратурах складалися поквартально і містили пропозиції відділів обласних судів та оперативних груп облпрокуратури. Крім завдань з оперативної роботи, плани передбачали і заходи щодо керівництва периферією і розвитком раціоналізаторської роботи в органах юстиції. Широко практикувався інструктаж на місцях, а також виїзди низових працівників в обласний центр нагляду зі звітом про виконану роботу. Разом з цим широко застосовувався аналіз роботи як на основі письмових інформацій і звітів відповідних низових органів юстиції в цілому, так і з окремих категорій справ. За результатами аналізу видавалися інструктивні листи, циркуляри, накази тощо. В умовах функціонування командно-адміністративної системи особливо важливе значення мала належна організація перевірки виконання.

Після заснування 20 червня 1933 р. Прокуратури Союзу РСР 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-трудових установ; д) загальне керівництво діяльністю прокуратур союзних республік. Ст. 5 Положення містила в собі вказівку про те, що у випадках виявлення постанов і розпоряджень окремих відомств СРСР і союзних республік або місцевих органів влади, які суперечать Конституції СРСР, постановам і розпорядженням уряду СРСР, прокуратура Союзу РСР опротестовує вказані акти відомств і місцевих органів влади у відповідні вищі органи [219]. Проте слід зазначити, що Положення дещо звузило функцію прокурорського нагляду за законністю діяльності ОДПУ, яка підтверджує застереження, що цей нагляд здійснюється «на підставі особливого положення» [220]. Сьогодні відомим фактом є те, що це застереження пізніше призвело аж до ліквідації прокурорського нагляду за ОДПУ.

Проаналізувавши Положення «Про прокурорський нагляд» 1922 р. і 1933 р., можна дійти висновку, що зі зміною загальнополітичної ситуації в державі змінювались і функції прокурорського нагляду. Наприклад, якщо в ст. 1 Положення 1922 р., коли значне місце в народному господарстві займав приватний сектор, зазначалося, що прокурор здійснює нагляд за законністю

дій приватних організацій і приватних осіб, то в Положенні 1933 р., коли приватний сектор фактично було ліквідовано, про нього взагалі не згадувалось, але підкреслювалось, що основним завданням Прокуратури СРСР, поряд зі зміцненням соціалісти-чної законності, є охорона суспільної власності - основи соціалістичного устрою.

В Україні народний комісар юстиції, він же Генеральний прокурор, був підлеглим Прокурору СРСР, а як член Уряду УРСР - ще і ВУЦВК, який призначав його на посаду. Однак досвід показав, що діяльність прокурорів союзних республік, організаційно та функціонально не підпорядкованих єдиному загальносоюзному прокурорському центру, не забезпечувала повною мірою проведення і зміцнення на всій території СРСР єдиної соціалістичної законності. Створений першою союзною Конституцією зв'язок між органами союзної юстиції і органами республіканської юстиції у формі здійснення Верховним Судом і Прокуратурою Верховного Суду СРСР конституційного нагляду за законодавством і судово-прокурорською діяльністю союзних республік виявився явно недостатнім для забезпечення законності.

Найбільш негативно це позначилося на діяльності транспортної і водної прокуратур. Так, з утворенням транспортних прокуратур в УРСР розслідування кримінальних справ на транспорті стали здійснюватися спеціальними слідчими, яких направляла Прокуратура республіки, а прокурорський нагляд за розслідуванням і розглядом цих справ у суді - прокурором, якого призначав Прокурор республіки. Відомо, що транспортні прокуратури були створені при Харківській, Київській і Дніпроперовській міжрайонних прокуратурах.

Прокурори цих прокуратур повинні були вирішувати питання про необхідність направлення кримінальної справи в лінійний суд або народний суд. У всіх справах, що стосувалися роботи транспорту по лінії судового і адміністративного нагляду, лінійні прокурори мали право безпосередньо співпрацювати з усіма прокурорами (дільничними і міськими),

розташованими по лінії залізниці, і керувати та наглядати за їх діяльністю у транспортних справах, у той час як міжрайонні прокурори таких прав не мали. Отже, транспортні прокурори були поставлені в умови, які суттєво відрізнялися від організаційно-структурних ланок цих прокуратур. Пізніше при Харківській, Київській та Дніпропетровській обласних прокуратурах були організовані самостійні транспортні лінійні прокуратури. їх компетенція значно розширилася [221, с. 15]. На них, як і на міських прокурорів, покладався нагляд за здійсненням директив і постанов щодо роботи залізничного, водного, місцевого і міського транспорту. У зв'язку зі створенням обласних прокуратур дільничні і міські прокуратури були підпорядковані їм як в оперативному, так і в адміністративному порядку, у тому числі і по лінії транспортної прокуратури.

Слід зазначити, що на початку 1930-х рр. у зв'язку із затвердженням дільничних прокуратур, які обслуговували спочатку по три, по два, а пізніше по одному району, можливості щодо здійснення адміністративного нагляду за діяльністю селищних і сільських рад значно розширились. Великі можливості в цій галузі отримали також створені в Україні в 1934 році районні прокуратури. Нагляд за законністю циркулярів, розпоряджень і наказів здійснювався, як правило, за скаргами організацій і приватних осіб, а також при перевірках і обстеженнях діяльності місцевих органів і установ. Другим найважливішим моментом адміністративного нагляду майже до 1945 р. була адміністративна діяльність органів влади, яку регулював Адміністративний кодекс УРСР. До найважливіших об'єктів адміністративного нагляду належала також діяльність адміністративних і господарських органів, установ, громадських організацій та посадових осіб у галузі промисловості, фінансів, постачання окремих категорій населення предметами широкого вжитку, виправно-трудової політики та ін.

Слід зазначити, що наказ Прокурора УРСР у галузі адміністративного нагляду 1932 р. діяв і після заснування Прокуратури СРСР. Так, і після прийняття Конституції УРСР Прокуратура Союзу і Прокуратура республіки

звертали увагу всього низового апарату на необхідність рішучої боротьби з порушниками законності у сфері державного управління.

Отже, на цьому етапі основною характерною особливістю діяльності прокуратури була відсутність єдиного центру, який зміг би контролювати та координувати діяльність прокуратур на місцях, проте, тим не менш, це проблемне питання було вирішено як раз таки в рамках даного періоду. Загалом, етап 1930-1934 рр., на нашу думку, характеризується наступними особливостями:

по-перше, було створено єдиний центр, який об'єднав здійснював керівництво усією системою прокуратури СРСР.

Так, до 1933 року такий центр був відсутній, оскільки система органів прокуратури СРСР керувалась народними комісаріатами юстиції та підпорядковувались центральним виконавчим комітетам, які діяли в кожній державі, яка входила до Союзу, у тому числі й УРСР. Проте, у зазначений період була створена Прокуратура СРСР, на яку було покладено керівництво діяльністю прокуратур союзних республік, у тому числі й прокуратурою УРСР.

по-друге, було прийнято нове Положення «Про прокурорський нагляд СРСР».

Відзначимо, що у положенні було сформульовано завдання діяльності Прокуратури СРСР, а саме, зміцнення соціалістичної законності та охорона суспільної власності від нападу антисуспільних елементів на усій території СРСР. Тобто, із цього формулювання можемо переконатись, що захист інтересів тоталітарного режиму, як основне завдання прокуратури, набув декларативного характеру та був закріплений у законодавчій нормі.

по-третє, змінилась організаційна структура органів прокуратури.

На початку 1930-х років було створено дільничні прокуратури, які обслуговували окремі райони, зазвичай по декілька. Проте, в 1934 році було створено районні прокуратури, які обслуговували по одному району.

Другий етап функціонування прокуратури у довоєнний період нами

визначено як проміжок часу 1934-1938 рр. Дані хронологічні рамки були виділені таким чином, оскільки на даному етапі відбулись перебудови, спрямовані на поліпшення її діяльності, зокрема пов'язані із удосконаленням її організаційної структури та розширенням компетенції .

Так, важливе значення для остаточного формування системи низових органів прокуратури мала Постанова ВУЦВК і РНК від 21 березня 1934 р. «Про організацію районних прокуратур УРСР» [222], за якою до місцевих органів прокуратури належали: 1) прокуратура АМСРР; 2) обласні прокуратури; 3) у містах, підпорядкованих безпосередньо обласним виконавчим комітетам або центру, - міські прокуратури; 4) в областях, де створено округи, - окружні прокуратури; 5) районні прокуратури. При цьому районні прокуратури створювалися замість колишніх дільничних з метою поліпшення нагляду за здійсненням законності і зміцнення прокурорського нагляду. Однак з огляду на те що бюджетно-фінансові можливості республіки залишалися дуже обмеженими, Постановою ВУЦВК і РНК від 7 квітня 1934 р. «Про реорганізацію народних комісаріатів і центральних установ УРСР» [223] було вжито заходів організаційно-практичного характеру щодо підвищення особистої відповідальності наркомів, а також проведено значне скорочення штатів (на 15-20%) порівняно з 1932-1933 рр.

4 червня 1934 р. Постановою ВУЦВК і РНК «Про органи юстиції Старобільського округу» [224] 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. [225] у складі Київської області було створено два прикордонні округи - Коростенський, до якого входило дев'ять районів, і Новоград-Волинський у складі шести районів. Майже одночасно Постановою РНК від 26 червня 1935 р. в усіх зазначених округах були засновані окружні прокуратури [226]. У штатах цих прокуратур було передбачено посади прокурора і його помічника. Поряд із наглядом за діяльністю органів державної влади і державного управління відповідних

округів до відання окружних прокуратур належав нагляд за прикордонними органами НКВС.

Однак, як бачимо, Верховний Суд СРСР і прокуратура Верховного Суду СРСР згідно з Конституцією мали досить обмежені функції щодо керівництва роботою судово-прокурорських органів союзних республік. Фактично в СРСР існували дві паралельні судово-прокурорські системи: з одного боку, союзна юстиція в особі Верховного Суду СРСР і Прокуратури Верховного Суду СРСР, а з іншого - верховні суди союзних республік і прокуратури союзних республік [227, с. 325-326]. Така розмежованість двох судових систем, як вже зазначалося, була записана в «Основах судоустрою Союзу РСР і союзних республік», затверджених ЦВК і РНК СРСР ще в 1924 році [228].

Виконуючи функцію нагляду за роботою залізничного транспорту, міські і дільничні прокуратури діяли під безпосереднім керівництвом відповідного транспортного прокурора. Вони зобов’язані були передбачати в планах роботи необхідні заходи щодо обслуговування транспорту, керуючись при цьому завданнями, планами і окремими дорученнями транспортних прокурорів, загальними директивами НКЮ УРСР, прокуратури СРСР і завданнями, які були поставлені Радянським Урядом.

Система подвійного підпорядкування без чіткого розмежування функцій керівництва як з боку Верховного Суду СРСР, Генпрокуратури СРСР, так і НКЮ УРСР певною мірою дезорієнтувала місцеві органи. У подальшому керівництво роботою транспортних прокуратур і нагляд за їх діяльністю здійснювали НКЮ УРСР і відділ транспортної прокуратури, створеної в складі Прокуратури СРСР. Транспортна прокуратура була передана в Прокуратуру СРСР, на її працівників поширювався Статут «Про дисципліну робітників та службовців залізничного транспорту», а Прокурор Союзу СРСР, Головний транспортний прокурор і прокурори залізниць щодо дисциплінарних прав були відповідно прирівняні до наркома шляхів сполучення, начальників центральних управлінь Народного комісаріату

шляхів сполучення (НКШС) і до начальників районних залізниць. Кадри для транспортних прокуратур підбирав відділ транспортної прокуратури СРСР за сприяння Політичного управління НКШС. У подальшому транспортна прокуратура в УРСР розвивалася як самостійна організаційно-структурна ланка загальносоюзної прокуратури.

Аналогічні зміни відбувалися і у водній прокуратурі, яка була створена Постановою Колегії НКЮ УРСР від 20 серпня 1931 р. [229, с. 506] у складі Одеської, Київської і Дніпропетровської міжрайонних прокуратур. Проте єдиного керівництва роботою водної транспортної прокуратури не було не тільки в УРСР, 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» [230] були організовані загальносоюзні водні транспортні суди і водна транспортна прокуратура. Однак централізація на цьому не завершилася. Суди деяких водних басейнів були залишені у системі органів юстиції окремих союзних республік. Відповідно до цього і ці прокуратури залишились в системі прокуратур республік. Лише Постановою ЦВК і РНК СРСР від 7 квітня 1936 р. [231] усі водні транспортні прокуратури були передані в систему Прокуратури СРСР. До компетенції водної транспортної прокуратури було віднесено як нагляд за розслідуванням і розглядом справ, так і загальний нагляд за дотриманням законів і директив Радянського Уряду щодо роботи водного транспорту.

Після запровадження обласного поділу УРСР, у тому числі й обласних прокуратур, виникла необхідність перегляду і нової регламентації порядку формування і функціональної діяльності органів прокуратури. XVI партійна конференція проголосила необхідність приведення державних установ у відповідність до завдань реконструктивного періоду. За рішенням конференції працівники суду і прокуратури повинні були переглянути існуючу судову систему і привести її у відповідність до завдань того періоду. При обговоренні питання реорганізації судової системи Союзу РСР і судової системи союзних республік наводились аргументи і про необхідність такої

реорганізації, і про залишення існуючої системи. Щодо реорганізації судово-прокурорської системи СРСР і союзних республік наводились докази того, що Верховний Суд СРСР та його прокуратура через обмежену компетенцію формально і фактично позбавлені можливості забезпечити нагляд за втіленням у життя єдиних принципів законності на всій території СРСР. Наголошувалося також на тому, що відсутність потужного союзного прокурорського центру залишає діяльність прокуратур союзних республік у галузі нагляду за виконанням союзного і республіканського законодавства без єдиного керівництва, а це призводить до несвоєчасного виконання законів на місцях та до неоднакового їх тлумачення; що вимога ст. 43 Конституції СРСР про єдину революційну законність на території всього Союзу РСР не може бути забезпечена через відсутність єдиної прокурорської системи органів, пов'язаних організаційно та оперативно згори донизу [227, с. 325]. Відсутність єдиного судового центру і відсутність єдиних керівних вказівок у сфері практичної діяльності зумовлювала повну автономію республіканських судових органів, що призводило до порушення єдиних принципів у боротьбі зі злочинністю, за зміцнення законності. Відсутність повноправного судово-прокурорського центру в СРСР на практиці призвело до того, що питаннями контролю і перевірки рішень судів і дій прокуратур республік займалися численні центральні установи, не пов'язані між собою, що суперечило єдності керівництва і контролю за судово-прокурорськими органами союзних республік. Вирішити ці завдання і повинна була новостворена Прокуратура СРСР.

Практично після прийняття Закону «Про прокуратуру СРСР» прокуратура України, як і прокуратури інших союзних республік, повністю втратили самостійність. Однак слід зазначити, що певний час для повної організаційної єдності органів прокуратури існували перепони. Прокурори союзних республік ще знаходились у своєрідному подвійному підпорядкуванні - Прокурора СРСР та народного комісара юстиції республіки. Тільки постановою ЦВК і РНК СРСР від 20 липня 1936 р. «Про

утворення Народного Комісаріату юстиції Союзу РСР» прокуратури союзних республік були виділені зі складу НКЮ союзних республік і повністю підпорядковані Прокурору СРСР [232]. 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» [233, с. 108] запропонував реформувати як центральний апарат союзної прокуратури, так і апарат прокуратур союзних республік, а також місцеві органи прокуратури за виробнично-територіальним принципом. У цьому наказі, зокрема, зазначалося,що існуючу нині структуру прокуратури як у центрі, так і на місцях необхідно реорганізувати таким чином, щоб, реформувавши функціональні частини і відділи за виробничим або виробничо-територіальним принципом, забезпечити високу якість охорони суспільної (соціалістичної) власності та здійснення соціалістичної законності в усіх сферах народного господарства і держапарату, забезпечити дієве керівництво периферією, посилити єдиноначальність та особисту відповідальність за доручену справу [233, с. 110]. У цьому наказі також зазначалося, що існуюча структура, яка характеризується функціональною побудовою окремих частин, відривом роботи щодо нагляду за законністю від судової роботи, не забезпечує правильного, своєчасного і необхідного вирішення завдань, поставлених партією перед органами прокуратури. Розподіл обов'язків між окремими частинами, що діють за функціональним принципом і не пов'язані між собою, призводить до того, що керування позбавляється конкретності та оперативності.

З метою усунення цих недоліків і перебудови роботи органів прокуратури для зосередження основної уваги на судово-слідчий діяльності необхідно було ліквідувати існуючий на той час поділ структури органів прокуратури на загальний і судовий нагляди. Виходячи з цього, прокурор Союзу РСР наказав реформувати органи прокуратури таким чином, щоб кожний оперативний відділ здійснював весь комплекс завдань, тобто розглядав скарги та заяви, що надходили від окремих осіб та установ,

здійснював нагляд за дотриманням соціалістичної законності відповідно до своєї компетенції як у боротьбі зі злочинами в цій галузі, так і при керівництві розслідуванням та наглядом за правильним проходженням у судових інстанціях справ, порушених органами прокуратури, аж до їх остаточного вирішення [233, с. 110]. Згідно з наказом замість існуючих відділів загального нагляду, судового нагляду, бюро скарг створювалися такі сектори: 1) сектор зі справ промисловості (нагляд за виконанням постанов уряду і дотриманням соціалістичної законності у промисловості, починаючи від порушення судового або дисциплінарного переслідування і закінчуючи веденням справ, що виникають у відповідних інстанціях, аж до остаточного їх вирішення, прийом відвідувачів і розгляд судово-адміністративних справ, що виникають у галузі промисловості, з правом витребування справи, зупинення рішень і вироків, опротестування їх у відповідній інстанції і нагляду за проходженням справи); 2) сектор зі справ сільського господарства (ті ж завдання у сфері сільського господарства); 3) сектор зі справ торгівлі, кооперації і фінансів (ті ж завдання у сфері торгівлі, кооперації та фінансів); 4) сектор зі справ водного транспорту (ті ж завдання по справах водного транспорту); 5) сектор зі справ адміністративно-судового і культурного будівництва: а) ті ж завдання в галузі адміністративно-судових та культурних установ - ради, суди, органи комунального господарства, зв'язку, народної освіти, охорони здоров'я і соціального забезпечення; б) вивчення і узагальнення роботи Президії і Пленумів Верховного Суду СРСР і Верховних Судів союзних республік; в) розробка питань, пов'язаних з методикою розслідування, діяльністю громадських обвинувачів, колегій захисників тощо; 6) сектор судово-побутових справ (розгляд заяв і скарг у судово- побутових справах, як кримінальних, так і цивільних, з правом витребування справ, зупинення рішень і вироків, опротестування їх у відповідних інстанціях, проведення у судових органах та контроль за їх проходженням); 7) сектор моброботи (діяв на підставі особливого положення).

У свою чергу, відповідно до наказу Генерального прокурора УРСР від 6 травня 1934 р. № 59 [234, с. 17] перебудували і органи прокуратури УРСР, у центральному та обласному апараті яких були створені такі сектори: 1) зі справ промисловості і транспорту; 2) зі справ сільського господарства; 3) зі справ торгівлі, кооперації і фінансів; 4) зі справ радянського і культурного будівництва. Нагляд за дотриманням законності здійснювався у секторах методами як адміністративного, так і судово-слідчого нагляду. Ця перебудова знову висунула на передній план діяльність прокуратури в галузі організації боротьби зі злочинністю, тобто в галузі слідчо-судового нагляду. Підбиваючи деякі підсумки роботи прокуратури після її реорганізації, Прокурор Союзу РСР у наказі від 11 травня 1935 р. № 292 «Про посилення нагляду за революційною законністю» констатував, що «...поряд із значним розширенням роботи з нагляду за судом та слідством органи прокуратури в деяких місцях послабили роботу з нагляду за законністю постанов і розпоряджень місцевих органів влади і народних комісаріатів», хоча вона є «...однією з основних форм боротьби за соціалістичну законність, однією з основних функцій прокуратури» [233, с. 114]. 13 червня 1935 р. Прокурор СРСР видав наказ № 357, у якому були розроблені практичні заходи [233, с. 115-117]. Однак експеримент зі створенням виробничо-територіальної структури органів прокуратури виявився невдалим, прокуратура проіснувала в такому вигляді всього два з половиною роки, і вже в листопаді 1936 р. знову було визнано за доцільне відновити побудову прокуратури за функціональним принципом. 5 листопада 1936 р. РНК СРСР видала Постанову «Про структуру Прокуратури СРСР» [233, 118], в якій з метою усунення організаційних недоліків у роботі Прокуратури Союзу РСР затверджувалася така структура її апарату: 1) головна військова прокуратура; 2) головна прокуратура залізничного транспорту; 3) головна прокуратура водного транспорту; 4) відділ загального нагляду; 5) кримінально-судовий відділ; 6) цивільно-судовий відділ; 7) слідчий відділ; 8) відділ зі спеціальних справ; 9) відділ з нагляду за місцями ув’язнення; 10)

відділ приймання та розгляду скарг; 11) відділ кадрів; 12) група обліку та інформації; 13) особливий сектор; 14) управління справами; 15) секретаріат. Ця постанова встановлювала аналогічну структуру прокуратур союзних та автономних республік, країв і областей.

Цікавим з точки зору визначення функцій прокуратури в той час є те, що функція нагляду вважалася єдиною і головною функцією прокуратури. Навіть діяльність щодо розслідування кримінальних справ чи підтримання державного обвинувачення в суді, які нині можна віднести до функцій кримінального переслідування, у 30-ті роки минулого сторіччя розглядались як наглядова функція прокуратури або логічне її продовження. Так, відомий радянський вчений М.С. Строгович писав: «Підтримання на суді обвинувачення є найважливішою функцією прокуратури і знаходиться в тісному зв'язку з іншими галузями прокурорської роботи. Здійснення нагляду за дотриманням революційної соціалістичної законності, що є основним завданням прокуратури, пов'язане з боротьбою з порушниками радянських законів, кримінальним переслідуванням їх та викриттям перед судом в тих випадках, коли порушення закону є злочином. Звідси повноваження прокурора - щодо порушення кримінальної справи, з нагляду за розслідуванням злочинів та з підтримання в суді державного обвинувачення. Саме в цій, останній формі - у формі підтримання на суді державного обвинувачення - досягає своєї вищої точки конкретна діяльність прокурора в галузі боротьби за соціалістичну законність. ...обвинувальна діяльність про-курора для успішного її здійснення має спиратися на більш широку функцію нагляду за дотриманням закону» [235, с. 183].

Проаналізувавши функції прокуратури, можна дійти висновку, що безмежна сфера прокурорського нагляду, яка охоплювала всі аспекти суспільного життя в державі, діяльність всіх державних органів, у тому числі судів, широкі повноваження прокуратури з питань кримінального переслідування свідчать про наявність у тогочасному суспільстві проблем, що певною мірою аналогічні до проблеми, які існували під час зародження

Російської імперії на початку XVIII століття і які Петро I вирішував, запроваджуючи інститут прокуратури. До таких проблем, зокрема, можна віднести: дуже низьку виконавчу дисципліну на всіх рівнях державного управління; невідповідність політики держави інтересам широких верств населення; низьку правосвідомість населення; низький освітній, моральний та культурний рівень переважної більшості керівних працівників державного апарату, особливо в низових ланках.

Невирішеною проблемою, яка стояла перед партійним керівництвом СРСР тих часів, можна вважати тотальне поширення різноманітних протиправних посягань на власність, що було прямим наслідком ліквідації приватної власності і колективізації сільського господарства. Про те, що ця проблема була першочерговою, зазначається в Постанові ЦВК і РНК СРСР про створення Прокуратури Союзу РСР. При цьому охорона суспільної власності вважалась основним завданням законності. Яскравим підтвердженням цього може бути виступ И. Сталіна на об'єднаному пленумі ЦК і ЦКК ВКП(б), в якому він, зокрема, сказав: «Кажуть, що революційна законність нашого часу нічим не відрізняється від революційної законності першого періоду непу, що революційна законність нашого часу є поверненням до революційної законності першого періоду непу. Це зовсім неправильно. Революційна законність першого періоду непу спрямована своїм гострим кінцем головним чином проти крайнощів військового комунізму, проти незаконних конфіскацій та поборів. Вона гарантувала приватному господарю, одноосібнику, капіталісту збереження майна за умов суворого дотримання ними радянських законів.

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

іншому» [201, с. 29]. Усе це зумовлювало необхідність створення і забезпечення функціонування органу з широкими наглядовими і репресивними повноваженнями. Таким централізованим наглядовим органом, який здійснював тотальний контроль за додержанням законності, фактично стала породжена тоталітарною системою прокуратура. Тут слід погодитись з І.Б. Усенком, який стверджує, що такий принцип є правильним лише для унітарної держави чи федерації, складові частини якої не проголошуються суверенними [209, с. 178]. Що ж стосується СРСР, де республіки проголошувались суверенними, такий принцип був неприйнятний, оскільки в одних руках зосереджувалися важелі керівництва всією системою прокурорського нагляду [209, с. 179]. Однак це не бралося до уваги. Закони просто не виконувались, а тих прокурорів, які відмовлялися виконувати вказівки згори, не підтримували «лінію партії», просто звільняли. Про те, що більшість прокурорів підтримувала проведення репресій, свідчить і такий приклад. Більш детально ця тема розглянута у сьомому розділі.

Наступна перебудова апарату прокуратури за виробничо-галузевим принципом [236, с. 29], а потім знову за основними галузями нагляду [237] не сприяла подальшому удосконаленню методів прокурорської роботи, у тому числі зі скаргами. Зниження активності зумовило появу Постанови ЦВК СРСР від 14 грудня 1935 р. «Про стан справ із розбором скарг трудящих» [238] і Постанови комісії радянського контролю при РНК СРСР «Про розгляд скарг трудящих» [239]. У зазначених актах було звернено увагу всіх радянських органів, у тому числі й у республіках, на важливість швидкого і правильного розгляду та вирішення скарг. Прокуратура СРСР 3 червня 1936 р. видала циркуляр, яким було зобов'язано всі прокуратури республік, у тому числі УРСР, організовувати відділи і бюро скарг [240], що й було виконано.

Як уже зазначалося, наслідком величезної розрухи, безробіття, голоду і масових епідемій в Україні була поява десятків тисяч безпритульних дітей, які у подальшому поповнювали лави злочинців-професіоналів. Прокуратура УРСР брала безпосередню участь у перевихованні і виправленні

неповнолітніх правопорушників, разом з іншими органами здійснювала нагляд за діяльністю комісій у справах неповнолітніх. Постановою РНК СРСР і ЦК ВКП(б) від 31 травня 1935 р. «Про ліквідацію безпритульності і бездоглядності» [241] було рекомендовано ліквідувати комісії у справах неповнолітніх правопорушників при віддлах народної освіти. Щоб виконати це розпорядження, Постанова ВУЦВК і РНК від 4 серпня 1935 р. «Про зміни законодавства УРСР у зв'язку з заходами щодо ліквідації дитячої безпритульності і бездоглядності» [242] законодавство, яке діяло раніше, скасувала, а комісії ліквідувала. Розслідування і розгляд справ про злочини неповнолітніх, застосування до правопорушників заходів соціального захисту як судово-виправного, так і медико-педагогічного характеру було віднесено до компетенції слідчо-судових органів. Прокурорський нагляд здійснювався відповідно до загальних положень. Прокуратура УРСР вжила екстремальних заходів щодо ліквідації нічліжних будинків (притонів), у яких збиралися неповнолітні, тому що вони були осередками моральної шкоди. Завдяки прокурорському нагляду успішно виконувалася необхідна робота з нагляду за відповідними структурами, існувала тісна співпраця з органами медико-педагогічного виховання [243, с. 2]. Нагадаємо, що Всеукраїнську надзвичайну комісію, яка також деякий час займалася боротьбою зі злочинністю серед неповнолітніх, у 1922 році було скасовано і утворено Державне політичне управління, яке стало її прямим правонаступником [244, с. 34]. Пізніше Постановою ЦВК СРСР від 10 липня 1934 р. [245] 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.

Зазначеною постановою було утворено загальносоюзний Народний комісаріат внутрішніх справ [246]. Об'єднане державне політичне управління було внесене до його складу як відділ. На Народний комісаріат внутрішніх справ покладалися функції щодо забезпечення революційного порядку і державної безпеки, охорони соціалістичної власності, запису актів

цивільного стану і прикордонної охорони. Одночасно зі створенням НКВС СРСР 10 липня 1934 р. була прийнята Постанова ЦВК СРСР «Про розгляд справ про злочини, що розслідувались Народним Комісаріатом Внутрішніх Справ СРСР та його місцевими органами» [247], яка встановила підслідність для НКВС СРСР і його місцевих органів. Для розгляду протестів прокурорів на постанови Пленумів і Президій Верховних Судів союзних республік, а також протестів на вироки, рішення і ухвали колегій Верховного Суду СРСР в ньому була заснована Судово-наглядова колегія в складі Голови Верховного Суду і двох його заступників з правом безпосереднього скасування або зміни постанов, ухвал, рішень і вироків Верховних Судів союзних республік і колегій Верховного Суду СРСР. Розгляд справ на колегії проводився при обов'язковій участі Прокурора СРСР або його заступника. Постанови колегії могли бути опротестовані в Пленум Верховного Суду або в Президію ЦВК СРСР. Проте цим правом прокурори користувалися все менше, побоюючись репресій, які в тоталітарному СРСР вже набували поширення (див. Розділ VII).

Так, 5 листопада 1934 р. при НКВС СРСР була створена Особлива нарада під головуванням наркома у складі його заступників, начальника Головного управління робітничо-селянської міліції, уповноваженого НКВС СРСР тієї союзної республіки, на території якої виникла справа, а також народного комісара внутрішніх справ цієї союзної республіки. До компетенції Особливої наради було віднесено розгляд справ про визнання особи суспільно небезпечною і у випадку такого визнання - застосування слідчих заходів соціального захисту: а) заслання під не-гласний нагляд у місця, перелік яких встановлювався НКВС СРСР, на термін до 5 років; б) вислання під гласний нагляд із забороною проживати в столицях, великих містах і промислових центрах на такий же термін; в) ув'язнення у виправно-трудові табори на термін до 5 років; г) вислання за межі СРСР іноземних підданих. У засіданнях Особливої наради обов'язково повинен був брати участь Прокурор СРСР або його заступник, які мали право опротестовувати

її постанови в Президію ЦВК СРСР. У такому випадку виконання постанови призупинялося до прийняття рішення ЦВК СРСР.

З аналогічними правами і повноваженнями створили Особливу нараду при НКВС УРСР і «трійки» при обласних управліннях НКВС. Прокурорський нагляд за їх діяльністю повинен був здійснюватися на загальних підставах, але в більшості випадків думку прокурора «трійки» просто ігнорували. Також слід зазначити, що в засіданні «трійки» брали участь не всі прокурори, а тільки ті, що пройшли спецпідготовку. У Прокуратурі СРСР Постановою РНК СРСР від 5 листопада 1936 р. «Про структуру Прокуратури СРСР» [233, с. 118] створили відділ зі спецсправ. Цей струк-турний підрозділ був і в прокуратурах на місцях.

Це зумовлювалося тим, що майже до 1960-х років в СРСР в теорії і на практиці панувала думка про те, що після соціалістичної революції і до відмирання держави взагалі не може бути ніякої іншої держави, крім диктатури пролетаріату з притаманними їй принципами, інститутами, нормами, методами і режимом здійснення політичної влади. Сталінська теза про загострення класової боротьби під час побудови соціалізму також спрямовувалась на те, щоб продовжити умови і ситуацію надзвичайного військово-революційного стану і тим самим від імені нібито триваючої революції підтвердити та продовжити «мандат» на над-звичайну 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 правопорушуючого законодавства, посилення надзвичайних антиправових структур і акцій, позасудо- вих розправ та інших насильницьких заходів.

Тому вже у другій половині 1930-х років ситуація щодо прокуратури почала змінюватися. 1936 р. у колишньому СРСР прийняли нову

Конституцію [248], яка стала не стільки законом, скільки обіцянкою щасливого майбутнього та добрих намірів розбудови соціалізму. Відповідно до її вимог XIV Надзвичайний з'їзд Рад України 30 січня 1937 р. прийняв Конституцію Української Радянської Соціалістичної Республіки (Основний Закон) [249]. Однак чогось нового в Конституції УРСР не було, вона майже повністю відтворювала Конституцію СРСР, її принципи, копіювала основні положення.

Отже, другий етап досліджуваного періоду, окреслений 1934-1938 рр., характеризується наступним особливостями:

по-перше, було остаточно сформовано систему місцевих органів прокуратури УРСР.

До місцевих прокуратур було віднесено прокуратуру АМСРР, обласні прокуратури, міські прокуратури, окружні прокуратури та районні прокуратури. Створення такої структури було обумовлено поліпшенням нагляду за здійсненням законності та необхідністю територіального розширення впливу прокуратури.

по-друге, було розширено систему спеціалізованих прокуратур.

Зокрема, ми звернули увагу на діяльність транспортних прокурорів, які здійснювали нагляд за законністю в транспотній галузі. Як наслідок, було створено систему транспортних прокуратур. Аналогічним чином розвивалась водна прокуратура, яка також була створена у цей період, і яка здійснювала нагляд за розслідуванням і розглядом справ, пов'язаних із транспортною галуззю, а також загальний нагляд за дотриманням законів і директив Радянського Уряду щодо роботи водного транспорту. Ще однією спеціалізованою прокуратурою стала прокуратура по нагляду за виправно-трудовими установами (ВТУ), компетенція якої по суті була закладена у її назві. При цьому, звернемо увагу на те, що у досліджуваний період система органі прокуратури УРСР зазнавала змін декілька разів.

по-третє, прокуратура УРСР перейшла у повне підпорядкування Прокурора СРСР.

Певний час прокуратура УРСР перебувала у подвійному підпорядкувані Прокурора СРСР та народного комісара юстиції республіки. І лише в досліджуваний період прокуратура УРСР була виділені зі складу складу НКЮ союзних республік, і повністю підпорядкованпа Прокурору СРСР.

Третій етап функціонування прокуратури у довоєнний період обмежимо рамками від 1938 по 1941 рік, тобто ним є період, після якого на території Радянського Союзу розпочалася німецько-радянська війна в рамках Другої світової війни.

21 травня 1938 року Президією ЦВК УРСР було прийнято Постанову «Про незаконні постанови і розпорядження місцевих органів влади, незаконне накладення штрафів на працюючих і розгляд скарг трудящих» [250], якою держава по суті продовжила втручатись у діяльність прокуратури. Зокрема, на органи прокуратури було покладено обов'язок посилення нагляду за законністю постанов і розпоряджень місцевих органів влади. Протест прокурора на виявлені незаконні акти підлягав розгляду в 15-денний термін, а у тому випадку, коли такий протест не розглядався, опротестований акт припиняв дію до його розгяду. Тобто, як можемо переконатись, діяльність органів прокуратури повністю перебувала під контролем держави і здійснювалась у її інтересах. Тож, у подальшому, розбудова системи прокуратури також здійснювалась таким чином, щоб максимально захистити інтереси партії у різноманітних сферах. Зокрема, створення обласних органів прокуратури здійснювалось шляхом перебудови і обласного, і центрального апарату прокуратуи, а перебудова функціональної діяльності здійснювалась із метою посилення впливу на найважливіші галузі державного, господарського і культурного будівництва. Традиційний поділ прокурорського нагляду на адміністративний та судовий було скасовано, а діяльність із нагляду за додрежанням законності була розподілена між секторами центрального, обласного і міського апарату прокуратури, які нами зазначались раніше.

Процес централізації та створення єдиної системи органів прокуратури на території колишнього Радянського Союзу було завершено із прийняттям Конституції СРСР та Основного Закону УРСР. Конституцією УРСР 1937 р. було скасувано назву «Генеральний прокурор», і ця посада отримала назву «Прокурор УРСР». Прокуратура УРСР повністю перейшла у підпорядкування Прокуратурі СРСР, і з цього моменту навіть кадрові питання вирішувались за погодженням із центром. Наприклад, Генеральний прокурор СРСР призначав Прокурора УРСР та обласних прокурорів УРСР строком на 5 років. Прокурори міст і районів призначались Прокурором УРСР, проте паро це в обов'язковому порядку мало бути повідомлене управління кадрів Прокуратури СРСР [250]. Серед позитивних аспектів правового регулювання діяльності Прокуратури УРСР у зв'язку із прийняттям Конституції УРСР 1937 р. варто відзначити те, що прокурорський нашляд вперше виділено та закріплено як самостійну форму державної діяльності, і йому було присвячено розділ IX Конституції «Суд і прокуратура» [251, с. 123]. У статті 112 було вперше зафіксовано, 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».

Загалом, у наукових джерелах Конституцію СРСР оцінюють по-різному. Із однієї сторони, деякі дослідники вважають, що вона була найдемократичнішою у світі, проте, у той самий час варто враховувати, що вона практично не діяла, адже її демократичний зміст не відповідав тим заходам, які запроваджувались Й. Сталіним під час його правління. Тож, ряд її положень на практиці так і не були впроваджені на практиці [252, с. 377]. Відповідно, із цим були пов'язані і усі проблемні моменти функціонування орагнів Прокуратури УРСР, адже вони не могли забезпечити нагляд за діяльністю правоохоронних органів. Нагляд, який здійснювала Прокуратура УРСР був обмежений в інтересах правлячого режиму, то в таких галузях, як

діяльність органів ОДПУ та виправно-трудових установ, нагляд практично був відсутній взагалі. При цьому, прокурори, які відмовились санкціонувати незаконні рішення органів ОДПУ, НКВС, у тому числі майже всі довоєнні прокурори УРСР, були репресовані [253, с. 43]. Не було репресовано лише тих прокурорів, які здійснюючи нагляд за законністю попереднього слідства в органах НКВС, санкіонували незаконні арешти та не вимагали від слідчих збирання доказів у кримінальних справах проти так званих «ворогів народу», «ворожих елементів», «шпигунів» і «зрадників». Головною підставою для притягнення у таких справах стало особисте зізнання, яке добувалось переважно силою. Про те, що держава та Прокуратура УРСР у цих справах надавали підтримку одне одному свідчить секретний лист голови РНК СРСР В. Молотова та секретаря ЦК ВКП(б) (прізвище не зазначено) від 17 листопада 1938 р. для 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), у якому вони схвалювали діяльність не лише НКВС, але й слідчих прокуратури. Зі змісту цього листа слідує, що усі порушення законності в СРСР, пов’язані із пошуком державою «ворогів народу», «ворожих елементів», «шпигунів» і «зрадників», здійснювались слідчими НКВС і прокуратури за згодою і під керівництвом партійних органів [254]. У тексті листа зазначалось наступне: (правопис, орфографію та стиль збережено. - Прим. авт.): «РНК СРСР і ЦК ВКП(б) відзначають, що за 1937-1938 рр. під керівництвом партії органи НКВС виконали велику роботу з розгрому ворогів народу і очистили СРСР від численних шпигунських, терористичних, диверсійних і шкідницьких кадрів з троцькістів, бухарінців, есерів, меншовиків, буржуазних націоналістів, білогвардійців, куркулів та злочинців, що були серйозною опорою іноземних розвідок в СРСР і, особливо, розвідок Японії, Німеччини, Польщі, Англії і Франції. Одночасно органами НКВС виконана велика робота також і з розгрому шпигунсько-

диверсійної агентури іноземних розвідок, що пробралися до СРСР у великій кількості через кордон під виглядом так званих політемігрантів і перебіжчиків з поляків, румунів, фінів, німців, латишів, естонців, харбінців та ін.» [254]. Як ми переконались, Прокуратура УРСР у даному «розгромі» відіграла не останню роль, адже прокурори, здійснюючи нагляд за слідством, допускали порушення законності та санкціонували репресії проти громадян.

Дана політика продовжвалась і надалі. Голова РНК СРСР В. Молотов у ще одному листі зазначив про продовження політики «очищення СРСР від шпигунів, шкідників, терористів і диверсантів» та про продовження «нещадної боротьби зі всіма ворогами СРСР» [254]. Важливе місце у цій боротьбі відводилось органам НКВС і прокуратури, чия робота у контексті ведення агентурно-інформаційної роботи щодо виявлення зазначених осіб була визнана незадовільною, із огляду на те, що перші лише виконують доведений їм ліміт, а прокуратура «узакоює порушення, які мають місце при розслідуванні кримінальних справ слідчими НКВС». Один із висновків, зроблених В. Молотовим, полягає у тому, що вороги народу були наявні і в органах НКВС, і в прокуратурі, і саме тому стали можливими такі порушення. Дана заява В. Молотова була одночасно підтердженням того, що порушення законності здійснювались за згодою партійних органів, а також своєрідним тиском на прокурорів, який можна було трактувати як можливість притягнення прокурорів до відповідальності та застосування репресій у тому випадку, коли вони не будуть слідувати партійній лінії. Вирішення проблем вбачалось в наступному – погодження на арешти мали здійснюватись виключно у відповідності із Постановою РНК СРСР і ЦК ВКП(б) від 17 липня 1935 р. Прокурори, які здійснюють нагляд за слідством, мали затверджуватись ЦК ВКП(б) за поданням відповідних обкомів, крайкомів, ЦК нацкомпартій і прокуратури СРСР. Прокурори, які могли бути обрані, відбирались Прокурором СРСР Вишинським, і вони мали бути «політично перевірені», тобто готові слідувати партійним інтересам в розріз законності. Тобто, ні про яку незалежність органів прокуратури мова вже не

йшла, і всі порушення законності органами прокуратури здійснювались з відома та в інтересах партійного керівництва.

У роки найбільшого розгулу сталінських репресій ні в органах безпеки, ні в органах прокуратури і НКВС фактично не було юристів. Тільки в 1937 році склад слідчих цих установ змінився двічі. На роботу запрошували осіб, які виконували не вимоги закону, а накази керівництва. Брати участь у судових процесах вони могли тільки як обвинувачі, наприклад, як колишній міністр юстиції Криленко. Це закономірно, тому що тоталітарній, диктаторській владі грамотні юристи були не потрібні. Плести юридичне мереживо Й. Сталін довіряв професіоналам від демагогії, таким, як А. Вишинський, який у пам'яті багатьох залишився не як академік, лауреат Сталінської премії, ректор МДУ або дипломат, а як прокурор СРСР, що створив теорію судових доказів, за допомогою якої зобов'язував обвинувачених доводити свою невинуватість. Він також запровадив таке поняття, як «член сім'ї зрадника батьківщини», що дозволяло слідчим взагалі не обтяжувати себе збиранням доказів. Однак Вишинський писав, що з «цариною доказів» треба поводитися обережно, тому що було б помилкою надавати поясненням обвинувачених чи підсудних великого значення, пояснюючи це тим, що в минулому зізнання могли бути добуті у них тортурами [5, с. 232]. Судовий процес «по Вишинському» - це спектакль, який потрібно було поставити з розмахом, щоб усі присутні повірили. Такі судові спектаклі він влаштував у справах «антирадянського троцькістського центру» [255, с. 259], «антирадянського правотроцькістського блоку» [256, с. 470]. Сталін любив такі процеси, тому що вони пробуджували 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 прикриттям для них, дозволяючи мучити і вбивати невинних людей та вихваляти «сталінський закон».

Протягом 1937-1939 рр. в Україні відбулися суттєві зміни в

адміністративно-територіальному устрої, що знайшли відображення і в структурі органів Прокуратури УРСР. Унаслідок розукрупнення Вінницької, Київської, Харківської та Одеської областей були створені Житомирська, Кам'янець-Подільська, Полтавська та Миколаївська області. У червні 1938 р. Донецьку область було поділено на дві окремі - Сталінську та Ворошиловградську. У січні 1939 р. були утворені Запорізька, Сумська та Кіровоградська області, а в листопаді цього ж року, після возз'єднання Західної України з УРСР, - Волинська, Станіславська, Львівська, Рівненська і Тернопільська області. Відповідно в усіх областях були створені обласні, міські і районні прокуратури. У серпні 1940 р. АМСРР стала Молдавською РСР, в ній створили власну прокуратуру, підпорядковану прокуратурі СРСР. На початку 1941 р. в Україні налічувалося 23 обласні та Старобільська окружна прокуратури.

З початком німецько-радянської війни в рамках Другої світової війни Президією Верховної Ради СРСР 22 червня 1941 р. було прийнято Указ «Про воєнний стан», у відповідності до пункту 2 якого в місцевостях, у яких було оголошено воєнний стан, функції органів державної влади в галузі оборони, забезпечення громадського порядку і державної безпеки передавались військовим радам фронтів, армій, військових округів, а там, де немає військових рад, - вищому командуванню військових з'єднань [235, с. 118]. Відповідно, діяльність органів прокуратури у воєнний період фактично не здійснювалась та була припинена, у зв'язку із залученням населення до ведення воєнних дій. У таких умовах, потреба у прокуратурі, як в органі, який слідкує за дотриманням законності, зникла, а її працівники стали офіцерами та солдатами армії.

Таким чином, третій етап функціонування прокуратури у довоєнний період від 1938 по 1941 рік, характеризується наступними особливостями:

по-перше, посилився вплив держави на органи прокуратури.

По суті, в даний період втручання держави у діяльність прокуратури стало ще масштабнішим, ніж було до цього. У державі відбувався «пошук»

ворогів народу, і прокуратура мала усіляко сприяти цим процесам. Зміни у організаційній структурі та вплив на діяльність прокуратури здійснювались таким чином, щоб максимально захистити інтереси партії у різноманітних сферах. У деяких сферах, наприклад, у сфері діяльності органів ОДПУ та виправно-трудових установ, нагляд прокуратури був обмежений в інтересах правлячого режиму, або відсутній взагалі. Прокурори, які відмовлялись діяти в інтересах правлячого режиму оголошувались ворогами народу і також піддавались репресіям. Тобто, фактично, прокурори допускали порушення законності та санкціонували репресії проти громадян в інтересах партії, а інакше самі ставали об'єктами репресій.

по-друге, зазнала змін кадрова політика в органах прокуратури.

Оскільки «вороги народу» були наявні і в органах прокуратури, було прийнято рішення відбирати тих прокурорів, які були готові слідувати партійній лінії, і саме їх призначати на здійснення нагляду за додержанням законності у тих справах, у яких вона відверто порушувалась. Прокурори стали одним із інструментів, які сприяли проведенню сталінских репресій, а ті прокурори, і їх право на порушення законності санкціонувалось на вищому партійному рівні.

Отже, довоєнний період функціонування органів прокуратури ми поділили на три етапи:

1) 1930-1934 рр.;

2) 1934-1938 рр.;

3) 1938-1941 рр.

Загалом, у довоєнний період прокуратура перманентно розвивалась, оптимізоваувалась, розширювала свою мережу. У досліджуваний період було суттєво удосконалено функціональну основу її діяльності. Було створено єдиний центр, який об'єднав здийснював керівництво усією системою прокуратури СРСР - Прокуратуру СРСР, яка, власне, і здійснювала керівництво Прокуратурою УРСР. Суттєвого удосконалення набуло законодавство, яке урегульовувало діяльність Прокуратури УРСР, проте

варто враховувати, що ключовою задачею для даного органу було зміценення правлячого режиму. Відбувався «пошук» ворогів народу, і прокуратура у даному процесі виконувала роль органу, який всупереч законодавству захищав інтереси партії. У зазначений період було сформовано систему місцевих органів Прокуратури УРСР, а також розширено систему спеціалізованих прокуратур. Паралельно із даними процесами, пошук ворогів народу вівся і всередині прокуратури, оскільки роль прокуратури на даному етапі вбачалась, як інструменту для проведення сталінских репресій.

Загалом, усе вищенаведене свідчить про те, що Прокуратура УРСР у зазначений період стрімко розвивалась. Проте, даний прогрес відбувався на фоні втручання у діяльність органу з боку керівництва комуністичної партії, а тому тогочасна прокуратура не була незалежною та неупередженою.

3.3 Прокурорська діяльність у післявоєнний період

Одним з найскладніших періодів історії України, як і історії інших радянських держав, на території яких велися запеклі бойові дії є період післявоєнної відбудови країни. Ситуація була вкрай складною, оскільки було втрачено велику кількість населення країни, особливо це стосується чоловіків, фізична сила яких знадобилася б для відновлення народного господарства.

На цьому етапі не варто применшувати роль прокуратури, адже у післявоєнний період становище населення було настільки складним, що люди, в тому числі і чиновники, все частіше переходили грань закону задля задоволення власної вигоди чи вигоди своєї сім'ї. Прокуратура повинна була як і раніше наглядати за дотриманням законності, але тепер вже в зруйнованій країні, де це було робити значно складніше.

Першим періодом розвитку післявоєнної прокуратури варто визначити стадію з 1946 по 1955 рр. Тобто це етап, коли всьому народному

господарству прийшлося найскладніше, адже довелося відновлювати країну фактично з початкового етапу. Прокуратура ж повинна була в надскладних умовах здійснювати нагляд за дотриманням законності.

Під час відбудови зруйнованого війною народного господарства партія поставила перед прокуратурою нові завдання і вимагала їх виконання [257]. Основним серед них була охорона державного і суспільного майна. Це знову потребувало від прокурора УРСР вжиття заходів щодо посилення ідейного загартування кадрів і поліпшення координації. Слід пам'ятати, що війна позначилась і на кадрах органів прокуратури України. Як свідчить статистика тих років, наприкінці 1945 р. лише 12 відсотків працівників мали вищу освіту і майже 26 - працювали у прокуратурі менше року [258, с. 147]. Знову, як і раніше, кадрову політику взяла під свій контроль комуністична партія. У 1946 р. була прийнята Постанова ЦК ВКП(б) «Про розширення і покращання юридичної освіти в країні». ЦК зобов'язав партійні і радянські органи провести цю роботу на належному рівні, щоб протягом чотирьох-п'яти років кадри прокурорів республік, країв, областей, їх заступників, керівні і оперативні працівники крайових, обласних і республіканських прокуратур, районних прокурорів у містах республіканського і обласного підпорядкування, а також у великих промислових районах були укомплектовані працівниками з вищою юридичною освітою або мали щонайменше середню юридичну освіту. На виконання цих вимог влітку 1947 р. у Харкові на базі юридичного інституту були створені постійно діючі курси підвищення кваліфікації для прокурорів і слідчих. Такі ж курси діяли в Москві і Ленінграді.

У перші повоєнні роки значну частину прийнятих до прокуратури працівників становили щойно демобілізовані з лав армії. Це були люди, які пройшли сувору школу війни, віддані справі партії, наприклад прокурор Печерського району м. Києва І. Литвиненко, слідчий Балаклійського району Харківської області І. Усенко, прокурор Комінтернівського району м. Харкова С. Цукренков та ін. [258, с. 149]. У 1945 р. серед прокурорів та

слідчих членів і кандидатів у члени партії було майже 70 відсотків, а до 1947 р. - вже 81. Прокуратура УРСР направляла своїх працівників на навчання до Москви і Ленінграда за рознарядкою Прокуратури СРСР. На вимогу ЦК партії в Україні, як і в інших союзних республіках, оперативні працівники підвищували свій ідейний рівень, вивчаючи філософію та політичну економію. Усі вимоги до кадрів містилися в Положенні «Про прокурорський нагляд», яке передбачало, що прокурорами міст і районів можуть бути особи віком не молодше 25 років, а також ті, хто має не лише юридичну кваліфікацію, а й певний життєвий досвід.

Після смерті Й. Сталіна обстановка в державі поступово стала змінюватися. У 1953 році один з головних злочинців Л. Берія та його помічники були заарештовані, засуджені й розстріляні. Органи прокуратури стали активніше працювати з питань реабілітації незаконно репресованих. Уже червневий пленум ЦК КПРС у 1953 році проголосив курс на відбудову внутрішньопартійної демократії, припинення зловживань. Пленум ЦК Компартії України повністю підтримав це рішення [259, с. 271]. У державі перебудовувалися не лише органи влади і управління, а й правоохоронні органи. Як уже зазначалося, насамперед вирішувалися питання зміцнення законності, змінювалась система загальних судів. Уже восени 1953 р. були ліквідовані такі знаряддя масових репресій, як трибунали військ НКВС, а пізніше й адміністративні органи, що незаконно привласнювали собі функції правосуддя - «особливі наради» при МВС СРСР і на місцях. Ми вважаємо, що диктаторський режим Й. Сталіна не дозволяв якісно реформувати прокуратуру та надати їй можливість незалежно оцінювати стан законності в країні в цілому, відносно конкретних державних органів та їх чиновників.

Отже, перший період післявоєнного розвитку прокуратури не був насиченим на зміни у сфері діяльності органів прокуратури. Відбувалась відбудова держави після наслідків війни, і реформування прокуратури не було першочерговим завданням на цьому етапі. Прокуратура функціонувала на тих самих засадах що й раніше, просто на даному етапі змінились її задачі.

Серед особливостей зазначеного етапу відзначимо наступні:

по-перше, змінилось завдання Прокуратури УРСР, яка тепер мала забезпечувати нагляд за додержанням законності під час відбудови народного господарства.

Так, Прокуратура УРСР мала забезпечувати охорону державного і суспільного майна, а також сприяти державі у розбудові зруйнованого війною народного господарства. Також роль прокуратури полягала у забезпеченні законності при охороні державного і суспільного майна.

по-друге, війна позначилась на кадровому забезпеченні органів прокуратури.

Дуже велика кількість прокурорів у післявоєнний період не мали освіти та досвіду діяльності в цій сфері. Враховуючи ті критерії, які у довоєнний період були визначені як ключові (у тому числі, й щодо слідування партійній лінії). Тому велику увагу у даний період було присвячено підготовці нових кадрів з вищою юридичною освітою, їх навчання, підвищення ідеологічного рівня.

по-третє, після смерті Й. Сталіна розпочалась перебудова усього державного апарату, у тому числі й органів прокуратури.

Розпочався процес реабілітації репресованих за його режиму осіб, і органи прокуратури приймали активну участь у цих процесах. Було оголошено партійний курс на зменшення зловживань у демократії, що мало б звільнити органи прокуратури від обов’язку слідувати партійній лінії всупереч законності.

Другий період розвитку прокуратури у післявоєнний період охоплює часовий проміжок з 1955 по 1965 рр. Початок даного етапу, на нашу думку, пов’язується із прийняттям нового Положення «Про прокурорський нагляд в СРСР», яке власне і обумовило усі наступні ключові події у цей період.

Так, 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 Другій світовій війні, інтенсивно проводилась повоєнна відбудова народного господарства, нарощувалися темпи соціально-культурного розвитку. Була виявлена і ліквідована злочинна група державних керівників на чолі з Л. Берією, яка тривалий час чинила в країні кривавий політичний терор. Тому положення про прокуратуру СРСР 1933 р. явно застаріло і вже не відповідало завданням подальшого зміцнення законності та правопорядку в державі.

Прокуратура не могла залишатись осторонь від цієї роботи. У зв'язку з цим указом Президії Верховної Ради СРСР від 24 травня 1955 р. було затверджено нове Положення «Про прокурорський нагляд в СРСР» [260], яке не тільки поновило демократичні принципи організації та діяльності прокуратури, а й розширило її права, врегулювало окремих ланок. За цим положенням на органи прокуратури покладався 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 покладався вищий нагляд за дотриманням законів усіма міністерствами і підвідомчими їм підприємствами та службовими особами, а також громадянами СРСР [261, с. 425].

Прокурорів союзних і автономних республік, країв і областей призначав Генеральний прокурор строком на п'ять років (ст. 48). На посади прокурорів і слідчих призначалися лише особи, які мали вищу юридичну освіту і досягли 25 років. Лише у винятковому випадку на ці посади могли бути призначені особи, які не мали вищої освіти, але тільки з дозволу Генерального прокурора СРСР (ст. 52). Також були створені головна воєнна прокуратура, прокуратури округів, флотів, груп військ і з'єднань. Відповідно до положення повноваження Генерального прокурора значно розширилися. Він отримав право входження у Президію Верховної Ради СРСР з поданням щодо питань, які підлягали вирішенню в законодавчому порядку або

потребували тлумачення закону (ст. 9).

Структура центрального апарату прокуратури СРСР була затверджена постановою Президії Верховної Ради СРСР від 7 квітня 1956 р. У центральному апараті передбачалися управління кадрів, слідче і господарсько-фінансове управління, а також відділи загального нагляду за розглядом у судах кримінальних справ, за розглядом у судах цивільних справ, з нагляду за місцями позбавлення волі, у справах неповнолітніх, контрольно-інспекційний, систематизації законодавства, статистики, приймальня і канцелярія прокуратури. І знову було створено відділ з нагляду за слідством в органах державної безпеки, де могли працювати тільки перевірені кадри, що підтримують лінію партії. При прокуратурі СРСР були створені два інститути - Всесоюзний інститут вивчення причин злочинності і розробки заходів щодо її попередження та Інститут удосконалення слідчих Прокуратури СРСР і Міністерства охорони громадського порядку СРСР. Друкованим органом прокуратури, тобто її рупором, був журнал «Соціалістична законність». Указом Президії Верховної Ради СРСР від 27 лютого 1959 р. були утворені колегія у складі дев’яти осіб у Прокуратурі СРСР і колегії у прокуратурах союзних республік, у тому числі в Україні. Членами колегій стали керівники управлінь і відділів. Структура прокуратури УРСР була аналогічною до структури прокуратури СРСР. Згідно з положенням працівникам прокуратури присвоювались класні чини від молодшого юриста до дійсного державного радника юстиції.

Якщо проаналізувати положення «Про прокурорський нагляд» 1922 р. і 1933 р., то слід зауважити, що функції прокурорського нагляду викладені в них стисло і в загальних рисах. На відміну від них положення «Про прокурорський нагляд в СРСР» 1955 р. докладно визначало функції органів прокуратури в цілому і завдання прокурорського нагляду практично в кожній галузі прокурорської діяльності. Крім детального правого регулювання, функція загального нагляду мала досить вагоме наукове підґрунтя, привернула увагу вчених-правознавців того часу. Предметом наукової

дискусії став зміст поняття «загальний нагляд». Слід зазначити, що прямого використання цього терміну в положенні «Про прокурорський нагляд в СРСР» не було, але він використовувався в назвах структурних підрозділів органів прокуратури. Зокрема, ще згідно з Постановою РНК СРСР від 5 листопада 1936 р. «Про структуру Прокуратури СРСР» у структурі Прокуратури СРСР передбачався відділ загального нагляду. Відділ з такою самою назвою входив до структур центрального апарату Прокуратури СРСР, прокуратур республік, країв та областей відповідно до Наказу Генерального прокурора СРСР від 10 квітня 1956 р. № 54 «Про структуру центрального апарату прокуратури СРСР і прокуратур республік, країв та областей», виданого на виконання Постанови Президії Верховної Ради СРСР від 7 квітня 1956 р. «Про структуру центрального апарату Прокуратури СРСР» [265, с. 294-295]. При цьому саме на ці структурні підрозділи було покладено здійснення нагляду за законністю правових актів, що видавалися міністерствами, відомствами, виконавчими і розпорядчими органами місцевих рад, а також за законністю дій посадових осіб і громадян. Якщо звернути увагу на позиції науковців того часу щодо визначення поняття загального нагляду, то всі вони можуть бути представлені трьома групами. Загальний нагляд - це: 1) здійснення нагляду за законністю правових актів, що видаються міністерствами, відомствами, виконавчими і розпорядчими органами місцевих рад, тобто нагляд за законністю у сфері адміністративного управління; 2) не тільки нагляд за законністю правових актів органів державної влади і управління, а й за законністю дій посадових осіб, а також за точним виконанням законів громадянами; 3) вся діяльність прокуратури щодо нагляду за законністю. Невідповідність останньої точки зору реальному на той час стану справ є очевидною, оскільки дійсно існували й інші види прокурорського нагляду, на основі яких формувалася організаційна структура органів прокуратури за функціональною ознакою, а саме: нагляд за попереднім слідством, судовий нагляд тощо. Проте й ці аргументи не пояснюють повною мірою походження і зміст терміна

«загальний нагляд». Очевидно, цей термін було запроваджено з огляду на неможливість чітко визначити межі предмета прокурорського нагляду у сферах, не пов'язаних із судочинством та кримінальним переслідуванням. Крім того, цей нагляд здійснювався на підставі «загальних» методів, які на відміну від методів здійснення нагляду в інших сферах не отримали чіткого нормативного закріплення, тобто були врегульовані лише в загальному вигляді.

Елемент «загальності», властивий одному із напрямків прокурорського нагляду, з часом виявив себе з негативного боку. Проблема полягала в тому, що, здійснюючи нагляд за точним виконанням закону, органи прокуратури не могли обмежуватися лише переглядом правових актів, виданих відповідними організаціями на підставі та на виконання законів, оскільки невиконання законів може виявлятись не тільки у виданні неправомірних актів, а й у формі невиконання законів, несвоєчасного їх виконання, виконання не в належному обсязі тощо. Це часто призводило до того, що органи прокуратури починали втручатись у господарську і оперативну діяльність підприємств, установ та організацій, підміняли місцеві контролюючі органи. Це положення підтверджується постійними вказівками з боку Генерального прокурора СРСР та прокурора УРСР щодо неприпустимості втручання у внутрішню діяльність об'єктів нагляду. Так, наприклад, у листі № 7/17 від 6 лютого 1956 р. Прокуратура СРСР пропонувала «виключити неправильну практику виконання прокурорами невластивих їм функцій, рішуче припиняти факти втручання в господарську та оперативну діяльність установ, організацій, підприємств і колгоспів, факти підміни відповідних радянських, господарських і контрольних органів...» Далі у листі зазначалося: «...Відповідно до вимог п. 3 статті 11 Положення «Про прокурорський нагляд в СРСР» перевірку виконання законів проводити лише за наявності скарг, заяв та інших відомостей про порушення законів і в першу чергу з питань, що мають актуальне значення, з тим, щоб викривати найбільш серйозні або розповсюджені порушення законності і тим самим

активно сприяти партійним і радянським органам у проведенні господарських і політичних заходів» [262, с. 83]. У п. 4 наказу Генерального прокурора СРСР від 4 червня 1964 р. № 55 також зазначалося: «Не дозволяти втручання прокурорів в оперативно-господарську діяльність організацій, установ, підприємств і колгоспів і підміни контрольно-ревізійних органів, відомчих інспекцій, органів управління, а також профспілкових та інших громадських організацій» [233, с. 344]. Однак червневий Пленум ЦК КПРС (1959) ще раз підкреслив, що органи прокуратури не здійснюють належного нагляду за неухильним виконанням законів, спрямованих на припинення дій, які завдають шкоди державним інтересам, що деякі прокурори не дають гострої політичної оцінки проявам місництва, порушенню державної дисципліни і обману держави [263, с. 220]. Це ще раз підтверджує: прокуратура в руках комуністичної верхівки була караючим мечем при проведенні КПРС своєї політики, тому що загальний нагляд за виконанням законів був найбільш ефективною і послідовною формою контролю з боку держави в дуже важливій для неї сфері - забезпеченні законності. Керівництво СРСР вважало, що зміцнення законності і правопорядку є важливою передумовою виходу держави з економічної кризи. Без зміцнення наглядової функції прокуратури неможлива її активна роль у переборенні кризи законності. З цим не можна не погодитися, тому що і на сьогодні ці питання є досить актуальними.

Органи прокуратури Української РСР починаючи з 1958 року розробили і стали впроваджувати в життя нові методи загальнонаглядової діяльності, особливо при здійсненні нагляду за додержанням законності на промислових підприємствах: проаналізувавши скарги, заяви, кримінальні і цивільні справи та інші сигнали, що надійшли до органів прокуратури, і встановивши, що на конкретному підприємстві мало місце неодноразове порушення законів, прокуратура проводила там комплексну перевірку додержання законності. При цьому обов’язково перевірялося дотримання норм трудового законодавства, техніки безпеки, як проводиться прийом

скарг і заяв робітників і службовців та своєчасність їх розв'язання, законність наказів і розпоряджень, виконання законів щодо охорони державного майна, охорони громадського порядку і правил соціалістичного співіснування, а також відповідальність за випуск недоброякісної продукції. Під час перевірок на підприємстві проводився особистий прийом громадян. За результатами перевірок проводилися збори активу підприємства або загальні збори робітників, де 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 СРСР [264, с. 44-49]. Слід зазначити, що прокуратура УРСР також надавала важливого державного і політичного значення судовому нагляду як складовій прокурорського нагляду. Цей нагляд мав завданням забезпечення точного дотримання законності судовими установами,і прокуратура повинна була здійснювати нагляд за тим, щоб розгляд справ у судах відбувався у суворій відповідності до закону. Згідно зі статтею 23 положення прокуратура УРСР здійснювала судовий нагляд шляхом: 1) участі в підготовчих (розпорядчих) засіданнях суду; 2) участі в розгляді кримінальних і цивільних справ у судових засіданнях і надання висновків з питань, що виникали під час судового розгляду; 3) підтримання державного обвинувачення в суді при розгляді кримінальних справ; 4) подання позовів у порядку цивільного судочинства або цивільних позовів у кримінальному судочинстві та підтримання позовів у суді, якщо цього вимагає охорона державних або громадських інтересів чи прав та законних інтересів громадян; 5) принесення в порядку, встановленому законом, протестів на незаконні та необґрунтовані вироки, рішення, ухвали і постанови судових органів; 6) надання висновків у кримінальних та цивільних справах, що розглядаються судом вищого рівня за скаргами і протестами; 7) здійснення нагляду за виконанням вироків суду.

Звернемо увагу на те, що Президія Верховної Ради СРСР продовжувала роботу щодо вдосконалення діяльності органів прокуратури. Так, 7 квітня

1956 р. нею була прийнята Постанова «Про структуру центрального апарату Прокуратури СРСР» [265, с. 148-149]. Відповідно до цієї Постанови наказом Генерального прокурора СРСР від 10.04.1956 р. було створено структуру центрального апарату і прокуратур республік, країв та областей [265, с. 149]. Враховуючи вимоги уряду щодо зміцнення законності на транспорті, Генеральний прокурор СРСР ще 5 вересня 1947 р. видав наказ № 160, яким зобов'язував транспортних прокурорів: а) брати участь у розпорядчих засіданнях судів і підтримувати державне обвинувачення у справах, що направлялися для розгляду по першій інстанції у Верховні Суди союзних і автономних республік, крайові та обласні суди; б) у разі необхідності виносити в порядку, встановленому законом, касаційні і окремі протести на вироки і ухвали судових органів у справах про злочини, що були скоєні на транспорті і розглянуті судами з участю транспортних прокурорів.

Від територіальних прокурорів вимагалось при направленні справ за підсудністю у народні суди одночасно повідомляти про це письмово відповідного транспортного прокурора з наданням йому наглядової справи. Розвитку принципу колегіальності в організації та діяльності прокуратури сприяв і Указ Президії Верховної Ради СРСР від 27.02.1959 р. «Про утворення колегій у Прокуратурі СРСР і прокуратурі союзних республік» [266]. З цього моменту на засіданнях колегій розглядалися питання, пов'язані з підбором та вихованням слідчих і прокурорів, виконанням наказів і вказівок Генерального прокурора СРСР, питання організації контролю виконання в органах прокуратури, звіти прокурорів, підпорядкованих Генеральному прокурору СРСР, про проведену роботу зі зміцнення законності, організацію боротьби зі злочинністю та з інших важливих питань, пов'язаних із діяльністю прокуратури. Рішення колегій втілювалися в життя вказівками Генерального прокурора СРСР і прокурорів союзних республік [267].

Після прийняття нового положення КП(б)У і Уряд поставили перед органами прокуратури УРСР завдання зміцнювати радянське суспільство і

державний лад, соціалістичну систему господарювання і соціалістичну власність, посилювати охорону прав державних підприємств та громадських організацій, зміцнювати законність в управлінні, а також боротися зі злочинністю [261, с. 238]. Саме ці завдання закономірно визначали спрямування діяльності органів прокуратури в ті роки.

Отже, другий етап функціонування прокуратури післявоєнного періоду привніс деякі зміни у діяльність органів прокуратури. Слід відмітити, що з органів прокуратури почали знімати невластиві їм функції та залучати до нагляду за господарською діяльністю державних підприємств та колгоспів. Прокуратура отримала більший вплив в судовій сфері та стала предметом вивчення науковців. Серед особливостей розвитку органів прокуратури у період з 1955 по 1965 рік нами виділено наступні:

по-перше, на даному етапі було прийнято нове Положення «Про прокурорський нагляд в СРСР».

Прийняття нового Положення «Про прокурорський нагляд в СРСР» означало, що кривавий політичний терор у державі завершено, і закріплені у попередньому положенні завдання прокуратури вже не відповідали цілям прокуратури на даному етапі. Серед повноважень прокуратури залишився нагляд за однаковим та правильним застосуванням законів СРСР, союзних і автономних республік, але при цьому були поновлені демократичні принципи її діяльності. Органи прокуратури тепер підпорядковувались виключно Генеральному прокурору. Також зазнали змін завдання та функції прокуратури – тепер головним завданням прокуратури було зміцнення в СРСР соціалістичної законності та охорону суспільних відносин та прав й інтересів фізичних, юридичних осіб і держави від протиправних посягань, а сутність функцій була зведена до нагляду за забезпеченням законності у різних сферах. Головне – прокурори отримали право опротестовувати будь-яке незаконне рішення, наприклад накази, які суперечать закону. Тобто, у цілому, зазначені зміни були такими, які наблизили тогочасне законодавство про прокуратуру до сучасного. При цьому, варто також відзначити, що

робота по удосконаленню законодавства про прокуратуру мала систематичний характер та проводилась протягому усього досліджуваного періоду.

по-друге, відбулось остатночне закріплення єдиної централізованої системи прокуратури, яка у наступні історичні періоди вже не зазнавала суттєвих змін.

Так, систему прокуратури Радянського Союзу очолив Генеральний прокурор СРСР, який призначався Верховною Радою СРСР, відповідав перед нею та був їй підзвітний. У свою чергу, Генеральний прокурор СРСР призначав прокурорів союзних і автономних республік, країв і областей, тобто, він призначав у тому числі й прокурора УРСР. Центральний апарат становило управління кадрів, слідче і господарсько-фінансове управління, 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, відділ з нагляду за слідством в органах державної безпеки. До структури прокуратури також увійшли головна воєнна прокуратура, прокуратури округів, флотів, груп військ і з'єднань. Також було створено Всесоюзний інститут вивчення причин злочинності і розробки заходів щодо її попередження, Інститут удосконалення слідчих Прокуратури СРСР і Міністерства охорони громадського порядку СРСР та журнал «Соціалістична законність». Як можемо переконатись, структура прокуратури також було суттєво удосконалена і набула схожих рис із структурами сучасних органів прокуратури.

по-третє, було запроваджено нові методи діяльності органів прокуратури.

Наприклад, прокуратура Української РСР розпочала впровадження комплексних перевірок додержання законності на підприємствах у разі наявності підстав, які свідчили про неохідність такої перевірки (наприклад,

скарги). У процесі комплексної перевірки, прокурори перевіряли дотримання норм трудового законодавства, техніку безпеки, проводили особистий прийом громадян, проводили збори активу підприємства або загальні збори робітників.

Третій період становлення та розвитку органів прокуратури післявоєнної доби визначено нами як проміжок часу з 1965 по 1978 рр. В аналізований період основним напрямком діяльності прокуратури, а також у нагляді за законністю при здійсненні правосуддя було запобігання злочинам, викорінення їх та інших порушень законності. У всенародній боротьбі із злочинністю у той час особливо зросла роль слідчих. Від них вимагали повного та оперативного розкриття кожного злочину, своєчасного притягнення винних до відповідальності. З метою поліпшення роботи слідчого апарату прокуратури та органів охорони громадського порядку ЦК КПРС і Рада Міністрів СРСР 10 грудня 1965 р. прийняли відповідну постанову [268, с. 11]. Однак обов'язки Прокуратури УРСР в той час ускладнилися, оскільки були ліквідовані транспортні прокуратури, а їх функції передані Прокуратурі УРСР [269]. Прокурори УРСР розробляли і впроваджували в життя нові форми і методи роботи щодо здійснення прокурорського нагляду. Серед різноманітних форм профілактичної роботи були запроваджені комплексні перевірки дотримання законності на підприємствах, в установах, колгоспах, радгоспах тощо. З метою встановлення контролю за ліквідацією виявлених першою перевіркою недоліків у дотриманні законності прокурори України першими в СРСР повсюдно практикували проведення повторних перевірок у порядку контролю. Стало правилом, що під час перевірок прокуратура організовувала прийом відвідувачів, а також скарг, які відразу ж, по можливості, вирішувала. Зросло значення правової пропаганди. Прокуратура УРСР у порядку профілактичної роботи часто обговорювала нагальні питання законності на зборах виробничих колективів трудящих, сходах сіл, на міжвідомчих активах, сесіях рад депутатів трудящих [261, с. 331]. Крім

колегії, у складі Прокуратури УРСР створили і дорадчий орган - методичну нараду, яка розробила найкращі форми і методи прокурорсько-слідчої роботи на підставі найновіших досягнень науки.

Подібні дорадчі органи були створені і в інших ланках Прокуратури УРСР. Так, при прокуратурі Харківської області організували раду з вивчення і впровадження передового досвіду, де успішно співпрацювали практики та науковці. Також практикувалося спільне скликання рад з радою Харківського юридичного інституту для обговорення проблем боротьби зі злочинністю і порушеннями законності [261, с. 382]. Кадри прокуратури в УРСР поступово набирали досвіду. Уже понад 95 відсотків працівників прокуратури мали вищу освіту, а половина працівників прокуратури УРСР працювала в органах прокуратури більше десяти років [270, с. 12]. Слід відзначити, що в той час Прокуратура УРСР і прокурори областей регулярно влаштовували навчально-методичні семінари, на яких прокурори і слідчі знайомилися з новими законодавчими актами, інструктивними матеріалами, обмінювались досвідом роботи, аналізували причини своїх помилок. Поширення досвіду кращих працівників також сприяло підвищенню ділової кваліфікації кадрів прокуратури УРСР. Згідно з наказом Генерального прокурора СРСР від 30 липня 1966 р. № 75 робота прокуратури оцінювалась з урахуванням дотримання законності, насамперед стану злочинності в районі, місті чи області [263, с. 30-37]. Відмінна робота працівників прокуратури заохочувалась на найвищому рівні. Так, 3 травня 1966 р. Президія Верховної Ради СРСР нагородила орденами і медалями Союзу РСР 300 слідчих прокуратури і органів охорони громадського порядку, у тому числі 17 працівників органів прокуратури УРСР [271]. Запорукою ефективності прокурорського нагляду була тісна співпраця прокуратури і органів громадського порядку. На ці органи були покладені обов’язки слідства більш як із 60 складних злочинів, для чого при них утворили слідчий апарат, а в 1966 році підслідність слідчих органів охорони громадського порядку була ще розширена [272]. Поліпшилося ділове співробітництво

прокуратури із судами і радами депутатів трудящих. На сесіях рад працівники прокуратури регулярно доповідали про результати боротьби за зміцнення законності і викорінення правопорушень. Органами прокуратури УРСР був накопичений великий досвід співробітництва з громадськістю у запобіганні правопорушенням і боротьбі із злочинністю, у загальному нагляді за законністю.

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 засадах [273, с. 77]. Органи прокуратури УРСР також співпрацювали з громадськими бухгалтерами-ревізорами. Уперше ця форма громадської роботи в нагляді за законністю виникла ще в 1959 році у Золотоноському районі Черкаської області. В УРСР також уперше з'явилися ради з охорони соціалістичної власності, ради юрисконсультів та ін. Виконуючи Постанову ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 23 липня 1966 р. «Про заходи посилення боротьби зі злочинністю», Прокуратура УРСР виступила з ініціативою створення у республіці рад громадськості, а також руху громадськості за підприємство, колгосп, радгосп, місто, село зразкового порядку [263, с. 39]. У період, який ми розглядаємо, УРСР як була, так і залишалася складовою частиною СРСР, правовий статус якої визначався передусім Конституцією СРСР 1936 р. Як і раніше, влада була в КПРС, яка у своїй програмі передбачала, що під час розбудови комунізму є необхідним зміцнення ролі соціалістичної законності і соціалістичної правосвідомості. Посилення ролі партії в правотворчій діяльності необхідне було для того, щоб утримати владу. Тому комуністи вважали, що і в подальшому слід зберегти державний примус і закріпити за собою провідну роль у зміцненні законності до того часу, поки існуватиме право [274, с. 27]. А воно, на їх думку, буде існувати до повної побудови комунізму і реалізовуватися за

допомогою як юридичних, так і неюридичних норм під керівництвом КПРС. І знову, як і раніше, у справі зміцнення законності в рішеннях XXIII з'їзду КПРС відводилася значна роль органам прокуратури.

У Конституції СРСР, прийнятій 7 жовтня 1977 р., КПРС законодавчо закріпила себе керівною та провідною силою радянського суспільства. З метою виконання поставлених партією завдань щодо посилення прокурорського нагляду в «брежнєвській» 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 суду [275]. 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 вверх, відповідальність і підзвітність Генерального прокурора СРСР [276, с. 17]. Новацією було і те, що прокуратура стала здійснювати нагляд не тільки за точним виконанням законів, як це було раніше, а й за їх однаковим виконанням. У новій Конституції СРСР у ст. 73 було записано, що найвищі органи державної влади СРСР повинні забезпечувати єдність законодавчого регулювання на всій території СРСР, а також встановлювалися Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік. Проте вона не передбачала механізму, за допомогою якого республіки могли б протидіяти тиску з боку загальносоюзних відомств. Інколи мали місце випадки, коли союзні органи державної влади й управління вирішували питання, що належали до відання союзних республік [277, с. 459]. Отже, правовий статус УРСР як суверенної держави у досліджуваний період майже в усіх галузях життя був фікцією [251, с. 200-201]. Конституція УРСР, прийнята на позачерговій VII сесії Верховної Ради УРСР IX скликання 20 квітня 1978 р., практично повністю реципіювала Конституцію СРСР. У ній також прокуратурі був присвячений окремий 19-й розділ [251, с. 201]. У статті 162 Конституції зазначалося, що

Генеральний прокурор СРСР, Прокурор УРСР та прокурори нижчого рівня здійснюють найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів усіма міністерствами, державними комітетами й відомствами, підприємствами, установами та організаціями, виконавчими і розпорядчими органами місцевих рад народних депутатів, колгоспами, кооперативними та іншими громадськими організаціями, службовими особами, а також громадянами на території Української РСР [275, с. 44]. Те, що прокурорський нагляд вважався найвищим, на наш погляд, можна пояснити бажанням партії підкреслити його місце серед інших контрольно-наглядових органів, тому що прокурорський нагляд поширювався і на них.

Після прийняття нового Основного Закону необхідно було негайно приймати закон про прокуратуру, який зберіг би найважливіші положення законодавства про прокуратуру попередніх років, розвинув їх, виходячи з умов того часу. Норми законодавства про прокуратуру слід було привести у відповідність до галузевого загальносоюзного та республіканського законодавства, яке було прийняте під час правової реформи кінця 1960-х - початку 1970-х років. Адже положення «Про прокурорський нагляд в СРСР» 1955 р. багато в чому застаріло і не відповідало вимогам розвитку держави. У прийнятих основах законодавства з різних галузей права, кримінальних, кримінально-процесуальних, цивільно-процесуальних кодексах союзних республік з урахуванням сучасних вимог визначалися сутність та зміст прокурорського нагляду у сфері кримінального і цивільного судочинства.

Якщо уважно ознайомитися з Конституціями СРСР і УРСР, то в ст. 4 можна помітити підвищення уваги КПРС до подальшого зміцнення законності. Прокуратурі відвели роль одного з гарантів реалізації цього принципу, з огляду на здійснення нею найвищого нагляду за точним і однаковим виконанням законів усіма державними і громадськими організаціями та громадянами (ст. 162 Конституції УРСР).

Слід зазначити, що ні в Конституції СРСР 1936 р., ні в положенні «Про прокурорський нагляд» 1955 р. не було вказівки на обов’язок органів

прокуратури здійснювати нагляд за однаковим виконанням законів усіма міністерствами, державними комітетами і відомствами, підприємствами, установами і організаціями, виконавчими і розпорядчими органами місцевих рад народних депутатів, колгоспами, кооперативними та іншими громадськими організаціями, посадовими особами і громадянами (ст. 164) [278, с. 176]. Однак для такої держави, як СРСР, з її розгалуженою економікою та особливостями національної культури, було дуже важливо,щоб на всій території діяли вимоги щодо єдиної законності, яких би проблем це не стосувалося. Цьому сприяло й те, що органи прокуратури здійснювали свої повноваження незалежно від будь-яких місцевих органів і підпорядковувалися Генеральному прокурору СРСР, що, у свою чергу, не тільки забезпечувало єдність, а й створювало умови для однакового розуміння законів та їх застосування на території СРСР [253, с. 48]. Згідно зі ст. 163 Конституції УРСР Прокурор УРСР і прокурори областей призначалися Генеральним прокурором СРСР, а районні та міські прокурори - Прокурором УРСР і затверджувалися Генеральним прокурором СРСР. Строк повноважень прокурорів усіх рівнів - 5 років (ст. 164 Конституції УРСР) [265, с. 656]. Заслуговує 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.

Таким чином, аналіз третього етапу розвитку прокуратури післявоєнного періоду, а саме періоду 1965-1978 рр., дає змогу говорити про поліпшення її становища. Це зокрема виражалося у наданні органам прокуратури порівняно більшої свободи дій, що закріплювалося у Основному Законі. Саме прийняття Конституції УРСР створило необхідне підґрунтя для прийняття профільного закону щодо прокурорського нагляду. Серед особливостей даного етапу виділимо наступні:

по-перше, на даному етапі зазнали змін організаційна структура прокуратури, а також продовжилась політика розширення форм та методів

діяльності прокуратури.

Зокрема, щодо змін організаційної структури, відзначимо ліквідацію транспортних прокуратур, а їх функції передані Прокуратурі УРСР. Серед нових форм діяльності прокуратури, законодавець надав перевагу профілактичній роботі прокуратури. Наприклад, набули свого розвитку та поширення комплексні перевірки дотримання законності на підприємствах, в установах, колгоспах, радгоспах тощо. Також були запроваджені повторні перевірки, які здійснювались з метою контролю за виправленням виявлених під час комплексної перевірки недоліків. Однією із нових форм діяльності прокуратури стала правова пропаганда, яка заключалась у обговоренні питань, пов'язаних із законністю, на зборах трудових колективів, сесіях рад депутатів тощо. Окрім цього, після прийняття нової Конституції, Прокуратура УРСР отримала повноваження здійснювати нагляд за однаковим виконанням законів.

по-друге, з'явились критерії оцінювання діяльності прокурорів.

Головним критерієм був стан злочинності в районі, місті чи області. Прокурори могли бути нагороджені за відмінну роботу орденами чи медалями. Для цього працівники прокуратури налагоджували співробітництво із населенням, судами, радами депутатів трудящих, бухгалтерами-ревізорами.

Отже, проведене дослідження дає змогу виділити три основних етапи функціонування прокуратури в післявоєнний період:

1) 1946-1955 рр.;

2) 1955-1965 рр.;

3) 1965-1979 рр.

Таким чином, у перші післявоєнні роки розвиток радянської прокуратури розпочався не одразу. На це вплинули два фактори: по-перше, після закінчення Другої світової війни Радянський Союз потребував відбудови, тому такі питання, як розбудова та удосконалення правового регулювання діяльності прокуратури не були першочерговими; по-друге, для

початку важливо було змінити підходи до визначення завдань прокуратури, адже в останні довоєнні роки вона перетворилась у репресивний орган правлячого режиму. Тому, в першу чергу, на прокуратуру було покладено завдання забезпечення охорони державного та суспільного майна та було змінено підходи до кадрового забезпечення прокуратури, на якому позначилась війна. І вже після смерті Й. Сталіна оріжнтири діяльності даного органу змінились повністю. Для початку, було прийнято нове законодавство про прокурорський нагляд. Була остаточно сформована єдина централізована система прокуратури, було удосконалено методи та форми діяльності органів прокуратури. Загалом, державою проводилась політика розширення функцій прокуратури, проте із урахуванням принципів демократії, тобто запровадження нових методів діяльності органів прокуратури вже не було пов'язані із пошуком ворогів народу, а було зосереджене навколо профілактики злочинності.

3.4 Правові орієнтири діяльності органів прокуратури у 1978-1991 рр.

Органи прокуратури займають важливе місце в системі органів державної влади. Особливого значення прокуратура почала набувати в період Радянського Союзу, коли тяжкі післявоєнні роки залишилися позаду, а СРСР був одним із основним економічних лідерів світу. Для того, щоб забезпечити злагоджену взаємодію держави і суспільства необхідно мати досконале законодавство та встановити ефективну систему нагляду за дотриманням законності в країні.

Прокуратура являється якраз тим органом, який займається питаннями нагляду за дотриманням законності у державі, а тому без побудови злагодженої системи органів прокуратури, які могли б ефективно взаємодіяти не лише між собою, але й з іншими органами державної влади та громадськістю, неможливо встановити міцний взаємозв'язок держави та

суспільства. Радянська прокуратура зразка останніх десятиліть СРСР постійно розвивалася, що варто пов'язувати перш за все із встановленням Радянським Союзом зв’язків із іншими державами, в яких превалювали демократичні тенденції розвитку. Вплив демократії на систему органів радянської влади був очевидним, що особливо проявилося в другій половині 80-х рр. XX ст. і вплинуло на розширення повноважень органів прокуратури.

Так, дослідження правових орієнтирів діяльності органів прокуратури у 1978-1991 рр. досліджували такі вчені як: М.В. Воронов, Л.Р. Грицаєнко, Ю.М. Дьомін, О.Є. Звірко, М.Ю. Івчук, І.І. Когутич, М.В. Кожевніков, М.В. Косюта, В.П. Лакизюк, О.Р. Михайленко, В.Т. Нор, І.Б. Ротнова, В.М. Руденко, В.В. Сухонос, В.В. Устименко, Р.М. Шестопалов та ін. Кожен із вказаних науковців вніс свій вклад в нинішній стан дослідженності питання історії прокуратури радянського періоду, але на рівні дисертаційного дослідження генезис останніх двох десятиліть існування та функціонування радянської прокуратури ще не досліджувався, що зумовлює актуальність обраної тематики.

Перший період діяльності прокуратури етапу 1979-1991 рр. слід розглядати в розрізі 1979-1985 рр., який включив прийняття нового Закону «Про прокуратуру СРСР» та впровадження його положень. Було запропоновано багато новацій у сфері діяльності органів прокуратури. Усі ці новації втілилися в новому Законі про прокуратуру, і відповідно, в подальшому втілювались у практичній діяльності прокуратури. Проте, підкреслимо, що виділення таких хронологічних рамок є досить умовним, адже основною подією на даному етапі стало саме прийняття даного законодавчого акту.

Новий Закон «Про прокуратуру СРСР» був прийнятий на другій сесії Верховної Ради СРСР десятого скликання 30 листопада 1979 р. [265, с. 244] і став правовою основою діяльності органів прокуратури. Він містив усі конституційні норми, що прямо регламентували призначення прокуратури в державі, тобто здійснення нею найвищого нагляду, її компетенцію, основи

організації та принципи діяльності. Слід зазначити, що відповідно до ст. 4 Закону «Про прокуратуру», принцип законності є основним принципом діяльності органів прокуратури. Крім того, ст. 19 Закону поширювала сферу дії колегіальності, де зазначалося,що колегії утворюються не тільки в Прокуратурі СРСР і прокуратурах союзних республік, а й у прокуратурах АРСР, країв, областей, міст, автономних областей, чого не було раніше. У Законі також регламентувалося підпорядкування Генерального прокурора СРСР Верховній Раді СРСР і її Президії (ст. 6), конкретизовані повноваження Генерального прокурора (ст. 13.) та перелік посадових осіб органів прокуратури (статті 14, 18), установлювалась обов'язковість виконання вимог прокурора при здійсненні загального нагляду (ст. 24), зазначалися уточнені строки розгляду подань і постанов прокурора (ст. 26, 27), порядок надання санкції на арешт (ст. 30), визначалися питання припинення відповідними прокурорами судових рішень, що набули чинності (ст. 37), розширювався перелік питань, з яких прокурори вносять подання (статті 14, 15, 17, 26, 34, 39, 40, 41).

Ще більшу відповідальність покладали на органи прокуратури положення Закону про те, що вказівки Генерального прокурора СРСР з питань слідчої роботи є обов'язковими для виконання всіма слідчими органами. Аналіз показує, що Закон регламентував усі галузі діяльності органів прокуратури. Своїм наказом № 52 від 6 грудня 1975 р. Генеральний прокурор визначав усім прокурорам союзних і автономних республік, країв, областей, міст, автономних областей і округів, районним, військовим, транспортним та іншим прокурорам, усім працівникам органів прокуратури суворо і неухильно виконувати Закон «Про прокуратуру СРСР», удосконалювати роботу щодо здійснення вищого нагляду за точним і єдиним виконанням законів, боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями, поліпшити координацію дій правоохоронних органів, розвивати та зміцнювати зв'язки з трудовими колективами і громадськістю [265, с. 252].

Як бачимо, на відміну від стандартів діяльності прокуратури, які були

встановленні ще в 1955 році, нововведення розширило повноваження прокурорів тим самим посиливши положення інституту прокуратури серед інших органів державної влади.

Слід зазначити, що останні три напрямки діяльності в законодавстві про прокуратуру були закріплені вперше. Крім того, Закон «Про прокуратуру СРСР» уперше закріпив окремою статтею принципи організації і діяльності прокуратури. До них належали: єдність і централізація прокуратури; соціалістична законність; здійснення органами прокуратури нагляду за правильним і однаковим застосуванням законів, незважаючи на жодні місцеві особливості і всупереч будь-яким місцевим і відомчим впливам; вжиття заходів щодо виявлення і своєчасного усунення порушень, від кого б вони не надходили; взаємодія прокуратури з іншими органами держави і громадськими організаціями; незалежність органів прокуратури [265, с. 252]. На наш погляд, останні два принципи організації і діяльності прокуратури мають досить тонку грань, адже незалежність органів прокуратури та необхідність взаємодії з іншими органами держави і громадськими організаціями не повинні переплітатися. Мається на увазі, що державні органи та громадські організації не можуть впливати на дотримання законності та ведення слідства прокуратурою, а лише взаємодіяти тобто сприяти виконанню органами прокуратури їх основних функцій.

Прокурорському нагляду КПРС відводила роль діючого гаранта законності в господарських відносинах. Повноваження прокуратури значно розширилися. Закон «Про прокуратуру СРСР» виділив як один з основних напрямків її діяльності боротьбу з порушенням законів про охорону соціалістичної власності, нагляд за законністю в господарській діяльності, з тим щоб у випадках втручання прокурора ініціативно та рішуче припинялись будь-які порушення законів у господарському механізмі [279, с.10]. Слід мати на увазі, що 12 січня 1983 р. Президія Верховної Ради СРСР, відзначивши у своїй Постанові «Про діяльність прокуратури СРСР» позитивну роботу органів прокуратури в цьому напрямку, разом з тим

запропонувала звернути особливу увагу на забезпечення соціалістичної законності в господарській діяльності, на подальше зміцнення державної, планової і трудової дисципліни, на постійну охорону соціалістичної власності [280]. Генеральний прокурор СРСР О.М. Рекунков видав листа, в якому вимагав постійно поліпшувати якість і результативність прокурорського нагляду [281, с. 7]. Прокурор УРСР П. Г. Осипенко також вимагав від підлеглих прокурорів негайного посилення прокурорського нагляду і, більше того, у своїй статті «Посилити прокурорський нагляд за додержанням законності в господарських відносинах» ще в 1981 році відзначав недоліки прокурорського нагляду при проведенні перевірок з виконання планової дисципліни [282, с. 13]. Завдяки принциповій позиції органів прокуратури України почала припинятися така практика в діяльності господарських органів, коли шкода від штрафних санкцій за несвоєчасні поставки, приписки, випуск недоброякісної продукції, нераціональне використання залізничного транспорту і паливно-енергетичних ресурсів відносилася на витрати господарської діяльності підприємств, установ, організацій, колгоспів і радгоспів, а посадові особи не несли за це ніякої відповідальності. Прокурори різних рівнів в УРСР встановлювали факти несвоєчасної поставки або недопоставки різного виду продукції, які спричинювали простої в роботі підприємств і цехів і, як наслідок, зрив виконання планових поставок, оскільки потерпіла сторона замовчувала ці факти і штрафні санкції, передбачені законом, не застосовувала, не бажаючи загострити стосунки з постачальниками.

Отже, перший етап функціонування та діяльності органів прокуратури періоду 1979-1991 рр., а саме, період від 1979 до 1985 року, було побудовано навколо Закону «Про прокуратуру», адже його прийняття стало важливою подією для інституту прокуратури. У першу чергу, це перший нормативно-правовий акт рівня закону, прийнятий щодо діяльності органів прокуратури. Також варто звернути увагу на те, що це останній спеціалізований законодавчий акт щодо діяльності прокуратури було прийнято ще 1955 року,

а тому законодавство в даній сфері потребувало суттєвого оновлення.

Серед особливостей даного етапу відзначимо наступні:

по-перше, Закон «Про прокуратуру СРСР» став першим законом, прийнятим для урегулювання діяльності прокуратури Радянської держави.

Як нами відзначалось, на попередніх історичних етапах функціонування органів прокуратури регламентувалось постановами та положеннями. І лише в 1979 році було прийнято перший закон у цій сфері, який суттєво вплинув на правове регулювання діяльності прокуратури, адже відповідав вимогам часу, на відміну від законодавства, яке втратило чинність. Законом було регламентувано усі галузі діяльності органів прокуратури і він закріплював ряд прогресивних положень (наприклад, регламентовано здійснення загального нагляду органами прокуратури).

по-друге, прийняття Закону «Про прокуратуру СРСР» розширило повноваження прокуратури.

Так, прокурорам було надано право одержувати інформацію про стан законності та заходи щодо її забезпечення. Прокурори могли вимагати спеціалістів для проведення перевірок, а також на давати приписи щодо усунення явних порушень законів. Варто звернути увагу на повноваження опротестовувати акти державного арбітражу і народного контролю, а також на право порушувати дисциплінарне провадження чи провадження про адміністративні правопорушення. З’явились нові напрямки її діяльності, наприклад такі, як розробка разом з іншими державними органами заходів щодо запобігання злочинам та іншим правопорушенням, координація діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинами та іншими правопорушеннями та участь в удосконаленні законодавства і пропаганда радянських законів.

Наступний період досліджуваного етапу, на нашу думку, варто окреслити рамками 1985-1991 рр., а основні події, які відбувались на ньому, пов’язані із початком «перебудови» та демократизацією радянського суспільства, адже СРСР вже не було схоже на тоталітарну державу,

розпочалась реалізація таких гасел як «гласність», «прискорення» та «перебудова», що дозволило і органам прокуратури відчути себе вільніше від тиску радянської влади.

Так, у другій половині 80-х років XX ст. в СРСР розпочалася так звана «перебудова», а прокурорський нагляд склався у чіткий злагоджений механізм. Серед найважливіших соціально-економічних завдань КПРС головне місце відводила досягненню якісних показників у економіці І переведення її швидкими темпами на шлях інтенсивного розвитку, прискоренню темпів зростання всіх показників у державі та досягненню світового рівня продуктивності праці. Генеральний секретар ЦК КПРС М.С. Горбачов на березневому (1985) Пленумі ЦК КПРС поставив завдання неухильно здійснювати плановий розвиток економіки, зміцнювати соціалістичну власність І посилювати зацікавленість керівників різних рівнів у кінцевому результаті своєї праці [280]. У цій справі важлива роль відводилась зміцненню законності в господарських відносинах, а також рішучій боротьбі з порушеннями державної та трудової дисципліни. Унаслідок цього підвищувалася роль державного контролю взагалі і прокурорського нагляду зокрема.

Нелегким випробуванням для військових прокуратур стала Чорнобильська трагедія, адже головний тягар завдань з ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС було покладено на військові формування, для обслуговування яких у 1986 році була утворена 110 військова прокуратура з місцем дислокації в селищі Ораному Іванківського району Київської області. Ця прокуратура була розформована лише в 1991 р. [283, с. 10]. Слід зазначити, що вся діяльність Прокуратури УРСР у той час регламентувалася союзним законодавством і якоїсь специфіки не мала. Прокуратура УРСР, як всі інші органи влади радянської держави, діяла на підставі загальних організаційно-технічних принципів, а саме: партійного керівництва, демократичного централізму, соціалістичного планування, соціалістичної законності та участі громадян в управлінні справами держави. Однак

прокурорському нагляду властиві принципи, сукупність яких відрізняє його від інших форм державної діяльності. Як зазначалося, ці принципи сформульовані у ст. 4 Закону «Про прокуратуру СРСР».

Прокуратура працювала так, як того вимагало суспільство. У 1980-ті роки період штурму і наполегливості, що супроводжувався не тільки грубими помилками, а й великими досягненнями і перемогами в суспільному будівництві, поступово минув. Стабільна, згуртована, правляча і швидко старіюча верхівка (свого роду олігархія керівників похилого віку) [284, с. 7] утримувала владу, захищаючи інтереси бюрократичних структур. Однак ця політика призводила лише до негативних наслідків. Після смерті Л.І. Брежнєва до влади прийшов Ю.В. Андропов, якого підтримували ті, хто хотів швидкого переходу до ефективнішої економіки та інших змін у суспільстві. Проте ця спроба виявилася марною, тому що корупція охопила майже всі рівні керівництва. На прокуратуру знову були покладені основні завдання в боротьбі з корупцією, марнотратством як у промисловості, так і в сільському господарстві, а також нагляд за додержанням державної дисципліни і трудового законодавства.

Реформи М.С. Горбачова розпочалися під трьома гаслами - «гласність», «прискорення» та «перебудова». Гласність допомогла вивільнити сили, які виступали за лібералізацію режиму. З'явились нові люди, що не погоджувалися з лінією КПРС. Почалася майже відкрита критика КПРС і сталінізму.

З 1986-1987 рр. гласність в основному виявила привілеї еліти, порівняно з якими злиденні умови існування населення породжували в нього злість проти номенклатури. В економічному плані підсумки останніх семи років були катастрофічними. Незважаючи на це, Горбачов провів велику законодавчу роботу. Було прийнято ряд законів: про право громадян на судове оскарження неправомірних рішень адміністрації; про державну безпеку; про пресу і засоби масової інформації; про громадські організації; про в'їзд і виїзд з СРСР; про підприємництво в СРСР; про кооперацію в

СРСР; про власність в СРСР; Основи законодавства СРСР і союзних республік про оренду та інші. У цей час на прокуратуру покладалося безліч невластивих прокурорському нагляду обов'язків, які значною мірою посували на другий план її основні функції щодо нагляду за законністю. Знову з'явилося «телефонне право», використовуючи яке на прокуратуру чинили тиск. Через цей тиск багато правопорушників, що входили до «номенклатури», ухилилися від кримінальної відповідальності.

Як уже зазначалося, у часи «перебудови» органи прокуратури УРСР також керувалися принципами, передбаченими в ст. 4 Закону «Про прокуратуру СРСР». Так, перший принцип полягав у тому, що органи прокуратури становлять єдину і централізовану систему, куди входить Прокуратура СРСР, яку очолює Генеральний прокурор СРСР з підпорядкуванням прокурорів нижчого рівня прокурорам вищого рівня. Слід мати на увазі, що в той час кожний прокурор діяв від єдиної прокурорської влади і мав за деякими винятками однакові за характером повноваження. Тому можливою була заміна одного прокурора іншим. Зокрема, прокурор області мав право виконувати всі функції прокурора міста чи району, а також міг доручати прокурору міста виконувати свої функції, зокрема підтримувати державне обвинувачення в обласному суді у справах за умисне вбивство. Акти прокурорського реагування внаслідок дії принципу єдності в деяких випадках були обов'язковими до виконання на всій території СРСР. Наприклад, на підставі постанови, яку виніс прокурор Сумської області на проведення обшуку в будинку громадянина, який мешкав у м. Ярославлі, обшук обов'язково мав бути проведеним. Перш за все централізація прокуратури визначала підпорядкованість органів прокуратури по вертикалі: кожний прокурор підпорядковувався вищому прокурору, а всі разом - Генеральному прокурору СРСР.

Другим принципом було те, що всі органи прокуратури діяли на підставі соціалістичної законності, відповідно до Конституції СРСР, конституцій союзних і автономних республік. Слід зазначити, що цей

принцип був закріплений також у ст. 4 Конституції СРСР, і керуватися ним мали всі органи СРСР, а не тільки прокуратура. Для органів прокуратури принцип соціалістичної законності в діяльності мав вирішальне значення, тому що, по-перше, прокуратура зобов'язана здійснювати вищий нагляд за точним і неухильним виконанням законів усіма піднаглядними органами, посадовими особами і громадянами, а також своєчасно вживати заходів щодо усунення всіх виявлених порушень закону. Якщо прокурор це не робив, то він сам грубо порушував принцип законності. По-друге, прокурори всіх рівнів повинні були неухильно додержуватися законності у своїй діяльності. Діяльність органів прокуратури мала здійснюватися на підставі закону і в точній відповідності до нього. За додержання законності в кожній прокуратурі відповідав її керівник. А відповідальність за стан законності в органах прокуратури СРСР в цілому лежала на Генеральному прокурорі СРСР.

Третій принцип полягав у тому, що органи прокуратури здійснювали нагляд за правильним і однаковим застосуванням законів, незважаючи ні на які місцеві впливи.

Четвертий принцип зобов'язував працівників прокуратури вживати заходів до виявлення і своєчасного усунення будь-яких порушень закону, від кого б вони не надходили.

Відповідно до п'ятого принципу органи прокуратури у своїй діяльності повинні були взаємодіяти з Радами народних депутатів, іншими державними органами, громадськими організаціями і трудовими колективами у справі зміцнення правопорядку. Згідно з вимогами ст. 4 і 146 Конституції СРСР Ради народних депутатів повинні були забезпечувати додержання законності, охорону правопорядку на підвідомчий їм території [285, с. 445]. Виконуючи цей принцип, прокурори мали виходити з того, що проблема законності може бути вирішеною лише спільними та узгодженими зусиллями партійних і державних органів разом із громадськістю.

І останній, шостий, принцип зобов'язував органи прокуратури

здійснювати свої повноваження незалежно від місцевих органів влади, підпорядковуючись лише Генеральному прокурору СРСР. Слід зазначити, що цей принцип був лише декларативним, тому що згідно зі ст. 6 Конституції СРСР 1977 р. [227, с. 376] і Конституції УРСР 1978 р. [227, с. 379]. 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.

М.С. Горбачова змінив звичну для радянської влади адміністративно-командну систему на більш демократичні методи управління, і саме тому партійні лідери під час «перебудови» відчули серйозне занепокоєння щодо свого майбутнього. Для того, що привернути суспільство на свою сторону, була створена Комісія Політбюро ЦК КПРС з додаткового вивчення матеріалів, пов’язаних із репресіями 1930-40-х та початку 1950-х рр. 5 лютого 1988 р. Комісія слухала інформацію голови Верховного Суду СРСР В.І. Теребілова про наслідки розгляду протесту Генерального прокурора СРСР О.М. Рекункова у справі так званого «правотроцькістського блоку» за обвинуваченням М.І. Бухаріна, О.І. Рикова та ін., хоча вже було відомо, що Верховний Суд протест Генерального прокурора задовольнив: ще 4 лютого 1988 р. вирок від 13.03.1938 і 8.09.1941 щодо вказаних осіб було скасовано і справа припинена за відсутністю у їх діях складу злочину. Заслухавши на другий день це питання, комісія ухвалила рішення повідомити засоби масової інформації від свого імені [251, с. 158]. 5 березня 1988 р. комісія знову заслухала названих осіб з питання реабілітації Тухачевського, Якіра, Уборевича та ін., що проходили по так званій справі «антирадянської

троцькістської військової організації». Рішення комісія ухвалила таке саме [286]. Незважаючи на те, що в пресі питання висвітлювалися від імені ЦК КПРС, органи прокуратури продовжували роботу з реабілітації невинних жертв сталінських репресій. Так, з ініціативи прокуратури були реабілітовані учасники так званої «ленінградської справи», жертвами якої стали сотні партійних радянських працівників, обвинувачених у створенні антирадянської групи, більшість яких була заарештована без санкції прокурора за сфальсифікованими документами. Питання про фізичне знищення Вознесенського, Кузнєцова, Родіонова та інших осіб, які проходили по справі, було вирішено ще до суду. 18 січня 1950 р. В.С. Абакумов подав Й. Сталіну список сорока чотирьох заарештованих і запропонував судити їх у закритому засіданні виїзної сесії Військової колегії Верховного Суду СРСР в Ленінграді без участі обвинувачення та захисту. Сталін погодився, і 1 жовтня 1950 р. в 0 год. 59 хв. було оголошено вирок, за яким М.О. Вознесенського, О.О. Кузнєцова, М.І. Родіонова, П.С. Попкова та ін. вже о 2 годині ночі 1 жовтня 1950 р. стратили [287]. Це ще раз свідчить про те, яким страшним був у СРСР тоталітарний режим на чолі з Й. Сталіним. Лише смерть останнього припинила репресії в державі.

Аналізуючи діяльність Прокуратури УРСР в цей період, в УРСР відбувались схожі процеси, що й в усьому іншому Союзі. Із прийняттям Закону «Про прокуратуру СРСР» змінились завдання організації діяльності органів прокуратури, метою яких була надання прокурорському нагляду більшої ефективності та наполеглевості. Зокрема, Прокурор України П.Г. Осипенко на нараді прокурорів різних рівнів в березні 1989 р. у м. Києві висловив вимогу до працівників прокуратури щодо результативності їх діяльності. Зазначалось, що «у разі виявлення порушення законів у ході перевірки їх дії обов’язково були результативними, інакше буде принижене і політичне, і правове призначення прокурорського нагляду». Прокурор мав бути такою особою, яка володіє усією інформацією, і саме від нього повну і правдиву інформацію мали отримувати партійні, радянські органи,

громадські організації і трудові колективи [286]. Саме тому, працівники прокуратури міст і районів України вживали всіх заходів для підвищення своєї професійної майстерності і кваліфікації, адже до них було поставлено конкретні вимоги щодо результативності діяльності, орієнтуванні в оперативній обстановці, знаннях структури і динаміки злочинності, також працівники прокуратури мали орієнтуватись в поточному стані законності, а також в тому, якою є громадська думка.

Період «перебудови» характеризувався погіршенням криміногенної ситуації в державі, і тому ЦК КПРС прийняв Постанову від 2 квітня 1988 р. «Про стан боротьби зі злочинністю в країні і додаткові заходи щодо попередження правопорушень» [288]. У Постанові на правоохоронні органи, в тому числі й прокуратуру, було покладено обов'язок посилити боротьбу зі злочинністю. Особлива увага мала приділятись організації глибокої аналітичної роботи, спрямованої на виявлення найнебезпечніших криміногенних сфер та розробку заходів для впливу на них. Проте, в умовах недостатності цих заходів 4 серпня 1989 р. Верховна Рада СРСР прийняла Постанову «Про рішуче посилення боротьби зі злочинністю» [289], у якій було продовжено курс на боротьбу із злочинністю, у тому числі й організованою. В рамках виконання цієї постанови в УРСР було створено тимчасові комітети по боротьбі зі злочинністю, до яких входили у тому числі й керівники органів прокуратури, і 6 березня 1990 р. Постановою Верховної Ради СРСР «Про створення комітету Верховної Ради СРСР з питань правопорядку і боротьби зі злочинністю» [290] вони бони були реорганізовані в тимчасові комітети з питань правопорядку і боротьби зі злочинністю. Такі комітети створювались в обласних центрах та містах, виконували завдання із з координації діяльності правоохоронних та інших органів й громадських організацій. Доволі дискусійним є питання, чому саме органам прокуратури в той час було доручено координувати роботу з боротьби зі злочинністю й зміцнення законності. Вважаємо, що таке рішення було прийняте тому, що лише органи прокуратури були наділені функцією

нагляду за точним й однаковим виконанням законів у державі. До піднаглядних органів належали як органи внутрішніх справ, так і суди та органи юстиції. Тому прокурори, здійснюючи нагляд за додержанням законності зазначеними органами, мали відомості, як вони працювали в цьому напрямі. Саме у прокурорів були сконцентровані дані щодо стану законності й правопорядку, структури та динаміки злочинності в Україні, області, місті, районі. Керівники прокуратури були ознайомлені із кінцевими результатами роботи органів попереднього слідства і дізнання, винесеними судами вироками, постановами та ухвалами. Відповідно, ні суд, ні органи внутрішніх справ не володіли настільки повною інформацією. Також саме в органах прокуратури були наявні відомості, які стосувались стану додержання законності в правоохоронних органах.

Сьогодні деякі реформатори органів прокуратури висловлюють думку про те, що прокуратура підміняла керівників інших правоохоронних органів, тому неможливо при розбудові незалежної держави наділяти її такою функцією. З такими висновками погодитися не можна. Автор даної монографії працював на різних посадах в органах прокуратури майже 30 років, а це дає право стверджувати, що прокуратура не здійснювала організаційного керівництва цими органами і не мала жодних переваг перед ними. Кожний правоохоронний орган виконував тільки свої обов’язки при повній незалежності один від одного.

Наприкінці досліджуваного періоду було прийнято ряд важливих для УРСР актів, які зберігали свою чинність і після проголошення незалежності України. У галузі цивільного права такими нормативно-правовими актами стали Закони «Про власність» від 7 лютого 1991 р. [291] та «Про підприємства в Україні» від 27 березня 1991 р. [292], прийняті як на рівні Союзу, так і в Україні. Це призвело до великої кількості проблем щодо їх застосування, адже в умовах послаблення влади союзних структур, залишалось незрозумілим, яке законодавство діє на території України – союзне чи республіканське. Дану проблему, яка особливо загострилась після

проголошення в Україні 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет, керівництво СРСР спробувало вирішити шляхом прийняття 24 жовтня 1990 р. Закону СРСР «Про забезпечення дії законів та інших нормативних актів законодавства Союзу РСР» [293]. Даний нормативно-правовиий акт передбачав, що Закони, Укази Президента СРСР, видані в межах його повноважень, є обов'язковими до виконання всіма державними і громадськими органами, посадовими особами і громадянами на території Союзу РСР. Проте, Україна проігнорувала цей закон і у відповідь Верховна Рада УРСР 24 жовтня 1990 р. прийняла Закон «Про внесення змін і доповнень до Конституції УРСР», який передбачав, що згідно зі ст. 71 Конституції на території УРСР встановлювалось верховенство законів республіки [294]. Підкреслимо, що дана норма була однією із вимог деяких прокурорів, які були присутніми на Всесоюзній нараді працівників органів прокуратури СРСР в Москві 13 лютого 1991 р. Генеральний секретар КПРС М.С. Горбачов виступив із розгорнутою політичною промовою, у якій підкреслив, що прокурори разом з іншими правоохоронними органами діють на вістрі політики і повинні нести професійну відповідальність за те, що робиться в державі, де сучасним завданням моменту є стабілізація ринку, фінансів, економіки, а головне, громадського порядку і законів. Також М.С. Горбачовим було підкреслено, що «там, де мова йде про захист конституційних прав громадян під час «війни законів», прокуратура повинна виступити як цілісний ефективний організм» [295, с. 5]. Така позиція була підтирмана і колишнім Генеральним прокурором СРСР М. С. Трубіним, який підкреслив, що «події в Литві, Латвії, Грузії та інших регіонах СРСР ще раз переконливо довели, що народу, державі потрібна сильна прокуратура, яка б зуміла ліквідувати проблему законності правових актів, особливо місцевої влади, тому що остання привласнює собі законодавчі функції», і що головним завданням держави є «перебороти фактичну децентралізацію прокурорської системи, що окреслилась в СРСР, а кожен прокурор повинен розуміти шкоду правового хаосу, правової анархії для долі Союзу і

республік» [296, с. 12]. Проте, такі нормативно-правові акти і далі приймались на рівні України. Наприклад, Тернопільською міською радою було прийнято «Універсал про владу», яким проголошувалось право ухвалювати рішення, не зважаючи на республіканське законодавство. Тож, діяльність Прокуратури УРСР в таких умовах була ускладнена існуванням умов, за яких із однієї сторони, згідно із Законом «Про прокуратуру СРСР» вона підпорядковувалась Генеральному прокурору СРСР і останній вимагав виконання функції нагляду за виконанням союзних законів, а із іншої сторони, на республіканському рівні приймалось нове законодавство і на конституційному рівні було встановлено верховенство республіканського законодавства над союзним. Тому, не зважаючи на всі спроби М.С. Горбачова зберегти існуючий стан речей, кожна союзна республіка, у тому числі й Україна, виконувала свої закони.

Отже, останній період радянської доби функціонування органів прокуратури, а саме 1985-1991 рр., характеризується послабленням впливу влади СРСР на союзі республіки, які виявили бажання проголосити незалежність. Даний період характеризується наступними особливостями:

по-перше, до прокурорів було висунуто вимоги щодо результативності.

Новим Законом «Про прокуратуру СРСР» змінились завдання організації діяльності органів прокуратури, які передбачали збільшення ефективності прокурорського нагляду. Саме тому, у цей період підвищились вимоги до прокурорських працівників, які стосувались результативності їх діяльності. Прокурори мали володіти усією інформацією про стан дотримання законності у справах, які перебували під їх наглядом, налагоджувати контакти із суспільством, постійно підвищувати свою професійну майстерність та кваліфікацію.

по-друге, діяльність прокурорів здійснювалась в умовах підвищення криміногенної ситуації в державі.

Варто враховувати, що період «перебудови» увійшов в історію нашої держави такої як час, коли виникала організована злочинність. Тому,

прокуратура мала посилювати свій вплив на боротьбу із нею. Зокрема, працівники прокуратури здійснювали аналітичну роботу, спрямовану на виявлення найнебезпечніших криміногенних сфер та розробку заходів для впливу на них, були складовою комітетів, які здійснювали боротьбу із злочинністю.

по-третє, на діяльність прокуратури у цей період вплинуло прийняття УРСР республіканського законодавства.

Так, Україна, як й інші радянські держави, на початку 90-х років минулого століття почали приймати республіканське законодавство, всупереч радянському. Не зважаючи на усі спроби партійного керівництва повернути верховенство радянського законодавства в союзних державах, їм це не вдалось. Діяльність Прокуратури УРСР була ускладнена її підпорядкуванням Генеральному прокурору СРСР та функціями нагляду за виконанням союзних законів, в той час як на республіканському рівні приймалось нове законодавство. В результаті, Україна проголосила незалежність, і Прокуратура УРСР припинила своє існування.

Таким чином, в процесі дослідження було виділено два періоди розвитку та функціонування органів прокуратури етапу 1979-1991 рр., а саме:

1) 1979-1985 рр.;

2) 1985-1991 рр.

Як засвідчило наше дослідження, ключовий вплив на даний етап мало дві події - прийняття Закону «Про прокуратуру СРСР» та «перебудова», яка завершилась проголошенням Україною незалежності. Так, , Закон «Про прокуратуру СРСР» став першим законом, прийнятим для урегулювання діяльності прокуратури Радянської держави, яким було суттєво удосконалено правове регулювання функціонування прокуратури – були розширені її повноваження, з’явились нові напрямки її діяльності, було висунуто нові вимоги до прокурорів. Паралельно із цим суттєво погіршилась криміногенна ситуація в державі, і боротьба з нею велась у тому числі під наглядом органів прокуратури. Значний вплив на даний етап мало прийняття

республіканського законодавства, якому було надано верховенство над союзним законодавством. Даний період продемонстрував, що державна політика спрямована на демократизацію суспільних відносин, в цілому, та органів прокуратури, зокрема, не завжди приносить позитивні результати її ініціаторам. Втім, безсумнівним є те, що у порівнянні із попередніми етапами, становище прокуратури безсумнівно поліпшилось у період 1979-1991 років.

РОЗДІЛ 4.
РОЗВИТОК ПРОКУРОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ

4.1 Основні тенденції розвитку правового регулювання прокурорської діяльності в незалежній Україні

Зазначимо, що правове регулювання прокурорської діяльності в контексті судово-правової реформи, реформування прокурорської діяльності у зв'язку з ратифікацією Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом [297], прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру» [298], Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [299] підлягає перегляду, адже прокурорська діяльність наразі переходить від суворо субординаційної системи до партнерської системи взаємовідносин суспільства і держави. При цьому виокремлення норм, що регулюють прокурорську діяльність в окремий розділ Конституції України [300] свідчить про виокремлення даного органу державної влади в самостійну – «четверту» гілку влади.

Вищевикладене зумовлює актуальність нашого дослідження у зв'язку з прийняттям нових законодавчих актів, що регулюють прокурорську діяльність (серед них і Кримінальний процесуальний кодекс України [301]), також необхідність трансформації ролі прокуратури у зв'язку з євроінтеграційними процесами, забезпечення незалежності та авторитетності цього органу державної влади, розширення складових його конституційно-правового статусу [302]. Для досягнення кінцевої мети нашого дисертаційного дослідження необхідно, на наш погляд, окреслити основні тенденції розвитку правового регулювання прокурорської діяльності в Україні, щоб забезпечити належний професійний кадровий рівень підготовки майбутніх прокурорських кадрів, а також простимулювати підвищення значимості прокурорської діяльності в ході реалізації спектру їх повноважень.

Крім цього, актуалізація нашого дослідження обумовлена переформатуванням змісту принципів субординації і координації, незалежності, єдності, деполітизації, єдиноначальності та колегіальності, публічності, зонального та предметного принципів організації та здійснення проуорської діяльності в Україні та світі. В механізмі стримувань та противаг прокуратура все ще залишається одним із основних правоохоронних органів, який відіграє важливу роль у механізмі стримувань і противаг.

Питання прокурорської діяльності, основних тенденцій розвитку правового регулювання у цьому аспекті розглянуті у працях українських вчених-правників, які поєднують наукову з практичною діяльністю, зокрема таких як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.І. Басков, В.Г. Бессарабов, Л.Р. Грицаєнко, Ю.М. Грошевий, Л.М. Давиденко, П.М. Каркач, В.В. Карпунцов, В.В. Клочков, Г.К. Кожевников, І.М. Козьяков, М.В. Косюта, А.В. Лапкін, І.Є. Марочкін, О.В. Марцеляк, М.В. Мельников, М.І. Мичко, О.Р. Михайленко, Г.О. Мурашин, В.П. Нагребельний, М.В. Руденко, Є.М. Попович, В.М. Савицький, Г.П. Середа, В.В. Сташис, В.В. Сухонос, В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, М.С. Шалумов, Ю.С. Шемшученко, П.В. Шумський, О.Н. Ярмиш та інші. Однак, не применшуючи науковий внесок зазначених дослідників, ми вимушені констатувати, що у зв'язку з нововведеннями правового регулювання правового регулювання прокурорської діяльності в Україні ці положення потребують суттєвого перегляду.

Зауважимо, що будь-яке дослідження будується на конкретному понятійно-категоріальному апараті. А.Є. Конверський зазначає, що поняття – це форма наукового знання, в якій акумулюються результати наукового пізнання. Складність оперування науковими поняттями зумовлена не тільки напівфункціональністю вживання та розмитістю змісту багатьох термінів, які запроваджуються в науковий обіг, недостатньою розробленістю і усталеністю понятійного і термінологічного апарату тієї або іншої науки, але й особливостями мови, котрій притаманна семантична поліваріантність словникового складу [303, с. 125-129].

Центральним у нашому дослідженні є поняття «тенденція», тож для глибокого осмислення і виокремлення системи тенденцій правового регулювання прокурорської діяльності необхідно проаналізувати і визначити зміст даного поняття. У словнику іншомовних слів вказується, що поняття «тенденція» (з лат. tendentia, від tendo – прямую, прагну) розглядається як: 1) напрям розвитку якогось явища; 2) ідейна спрямованість; 3) прагнення, схильність, властиві кому-, чому-небудь тощо [304, с. 568]. У Великому тлумачному словнику української мови під поняттям «тенденція» розглядається: 1) напрям розвитку чого-небудь; 2) прагнення, намір, властиві кому-, чому-небудь; 3) провідна думка, ідейне спрямування; 4) упереджена думка, ідея, теза, що нав'язується [305, с. 72]. У ще одному словнику тенденція розглядається у значеннях: 1) напрям розвитку, схильність, прагнення; 2) ідея вираження чогось; 3) думка, що має однобічний характер [306, с. 589]. Аналізуючи вище викладене, можемо прийти до висновку, що тенденція – це напрям розвитку певного предмета, явища, процесу, що обумовлений спрямованістю до прояву певних характерних цьому предмету, явищу чи процесу властивостей, що вирізняють його з-поміж інших подібних йому.

Однак, тенденція правового регулювання прокурорської діяльності не підпадають під загальне визначення тенденцій в їх семантичному розумінні. Так, через тенденції правового регулювання, на думку О.В. Габова, ми намагаємося знайти оптимальний баланс державних, суспільних і приватних інтересів при регулюванні різних граней взаємодії держави і суспільства. Такий баланс можна досягнути, коли право визначене, системне і зрозуміле; коли воно зрозуміле учасникам відносин; коли вони (учасники) розуміють, щ ті інститути, які це право утворюють і забезпечують його реалізацію і застосування, гарантують їм реалізацію своїх інтересів, захищають їх права [307, с. 15]. С.Л. Лисенков вважає, що тенденції – це основні напрямки формування та розвитку правових норм даної галузі або її окремих інститутів [308, с. 45]. Однак, ми вважаємо, що на основі поєднання семантичного та

специфічного значення понять «тенденція» та «тенденція правового регулювання» можна визначити поняття «тенденція правового регулювання прокурорської діяльності» як напрям розвитку правових норм, що регулюють здійснення прокурорами діяльності з реалізації організаційно-управлінських, наглядово-контрольних, процесуальних та інших повноважень, визначених законодавством, що визначає майбутні перспективи прокурорської діяльності.

Проаналізувавши визначення тенденцій правового регулювання прокурорської діяльності, вважаємо за необхідне перейти до аналізу їх системи та визначити характерні особливості прояву кожної в незалежній Україні.

Першою тенденцією, яку слід, на наш погляд, визначити є тенденція розширення конституційно-правового регулювання статусу прокуратури з-поміж інших органів державної влади. Основоположні правові засади діяльності прокуратури в Україні визначені у Розділі VII Конституції України, який називається «Прокуратура» [300]. Кардинальне значення для реформування прокурорської діяльності стало прийняття Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» [309], адже цим законом повернуто парламентсько-президентську республіку, а відповідно – змінено перерозподіл повноважень між прокуратурою та законодавчою, виконавчою гілками влади і Президентом України.

Як правильно зауважує Є.М. Попович, при створенні концепції реформування органів прокуратури України неодноразово зазначалося, у тому числі представниками Ради Європи, що на сьогодні немає належних гарантій незалежності Генерального прокурора України, що зокрема, виявляється у існуючому порядку призначення його на посаду та звільнення з посади. Інша кардинально-важлива зміна – це доповнення функцій прокуратури функцією, яка була їй притаманна з 2004 до 2010 років – нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування,

їх посадовими і службовими особами [310, с. 40].

Аналізуючи викладену точку зору зазначимо, що може скластися враження, що наділення останнім повноваженням прокуратури є поверненням до функції загального нагляду, але це не відповідає дійсності. Так, доповнення п. 5 ст. 121 Конституції України зумовлює посилення конституційно-правового механізму захисту прав людини і громадянина і надає змогу органам прокуратури оперативно реагувати на звернення конкретних осіб (не тільки громадян, а й особи без громадянства, з подвійним громадянством, іноземців, біженців тощо) про порушення їх прав та інтересів, застосування примусових правових заходів для їх якнайшвидшого відновлення.

М.К. Якимчук вказує, що на сьогодні в межах конституційно-правового регулювання представницька функція прокуратури обмежена формами участі прокурора в суді, що прямо випливає з п.2 ч.1 ст. 121 Конституції України [300]. З урахуванням цього, на сучасному етапі подальше реформування прокуратури пов’язане з вирішенням завдання визначення місця прокуратури у державному механізмі з урахуванням конституційного принципу поділу влади [311, с. 37].

Натомість М.В. Косюта дотримується думки, що у тексті нової Конституції словосполучення «представництво прокуратурою інтересів громадянина» необхідно буде замінити на «представництво з метою захисту прав і законних інтересів громадян», оскільки захистити інтереси без захисту конституційних та інших прав неможливо. Більше того, щодо функції прокурорсько-судового представництва (п.2 ч.1 ст. 121 Конституції України), то вона значною мірою підживлюється правозахисною діяльністю прокуратури, яка здійснюється у формі нагляду за додержанням і застосуванням законів України. Відтак, ліквідація наглядової функції вкрай обмежить сферу застосування представницької, чого допускати не варто [312, с. 41]. Прибічники збереження функції загального нагляду висувають аргументи щодо того, що загальний нагляд прокуратури був не властивістю

командно-адміністративної системи, а навпаки, його було запроваджено ще на початку радянського періоду як засіб забезпечення єдності законів в умовах НЕПу, для якого характерними були саме ринкові відносини [313, с. 69].

Однак, ми не можемо погодитися із такою думкою, адже вважаємо що нововведення по скасуванню функції загального нагляду, визначене новим Законом України «Про прокуратуру» [298], адже наділення прокуратури функцією загального нагляду порушує принцип розподілу влади, створює підґрунтя для функціонування «всемогутньої» прокуратури в системі державних органів. Погоджуємося з думкою, що втручання прокуратури в економічні процеси, процеси господарювання є пережитком тоталітаризму [314, с. 8].

Разом з тим, конституційно-правове регулювання прокурорської діяльності дає підстави для висновку, що наразі фактично прокуратура все ще має, хоч і обмежені, повноваження для реалізації функції загального нагляду.

Крім цього, наявні і інші тенденції правового регулювання в цьому аспекті. Зокрема, як правильно зауважує Є.М. Попович, зазнали змін не тільки правовий статус прокурорів, а й обсяг їх повноважень і організація прокурорської діяльності. Так, у незалежній Україні було скасовано право прокурорів витребовувати із судів справи та вносити протести в порядку нагляду на судові рішення, що набрали законної сили, а також право прокурора приймати рішення щодо санкції у вигляді тримання під вартою (наразі, це повноваження слідчого судді) [310, с. 46].

Аналізуючи цю позицію зазначимо, що вважаємо позитивні такі зміни за умови невизначеності місця прокуратури як органу державної влади з-поміж інших органів, а також не проведення розмежування між контрольно-наглядовою, ревізійною, правозахисною, представницькою, виконавчою, нормотворчою та прокурорською діяльністю в цілому. Також зазначимо, що такий стан речей ускладнює повноцінне здійснення прокурорської

діяльності. А відповідно для проведення комплексного і повного реформування прокуратури необхідно не тільки прийняти нові законодавчі акти, а й забезпечити можливість реалізації їх практичного застосування.

Норми Конституції України за своєю соціально-політичною та економічною сутністю є неоднаковими, оскільки частина з них виконує фіксуючу функцію, а частина – програмно-декларативну [315, с. 46-48]. Доцільною вважаємо думку В.В. Сухоноса, який вказує, що на момент прийняття відповідних конституційних положень, що регулюють прокурорську діяльність законодавець повинен чітко усвідомлювати кінцеву мету та етапи реформування системи органів прокуратури. На жаль, на момент прийняття Конституції України єдиної думки щодо перспективної моделі української прокуратури не існувало, як, до речі, не існує її і тепер, адже місце прокуратури так і не визначене в системі органів державної влади [122, с. 50].

Зазначимо, що при дослідженні тенденції розширення конституційно-правового регулювання прокурорської діяльності в Україні досить небагато положень Конституції присвячено їй. Погоджуємося з думкою Ю.С. Шемшученка [316, с. 15-19], В.Я. Тація [317, с. 20-22], що для з'ясування тенденцій і суті прокурорської діяльності в державному механізмі положень Конституції України недостатньо.

А тому з врахуванням сучасних євроінтеграційних процесів наступною тенденцією правового регулювання прокурорської діяльності в Україні ми визначимо впровадження європейських стандартів прокурорської діяльності.

К. Цвайгерт і Х. Кьотц вказують, що правове дослідження набуває по-справжньому наукового характеру тоді, коли розширюються дослідження норм будь-якої національної системи [318, с. 11]. Аналізуючи статус української прокуратури і європейські вимоги, що висуваються перед Україною з приводу реформування цього органу Ю.С. Шемшученко зауважує, що серед вимог, що ставляться перед нами, чимало суб'єктивних вимог, а головне, органічної прихильності європейців до своїх систем. Звідси

– намагання представити сучасну прокуратуру України як пережиток радянської системи з її зайвою централізацією в незалежністю від будь-яких органів на місцях, а невходження її до будь-якої з гілок влади – як порушення принципу поділу влади [319, с. 15].

На наш погляд, в такому випадку певною мірою може абсолютизуватися цінність європейських здобутків у сфері реформування прокуратури та невагомість української правової традиції в цьому контексті. Така ситуація виходить за межі необхідного плану євроінтеграційних заходів і поглинає національні особливості, а тому необхідно адаптувати національне законодавство до європейського з певними ремарками.

Правове регулювання визначення системи міжнародних та європейських стандартів в межах здійснення прокурорської діяльності сьогодні охоплює Керівні принципи, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судове переслідування ООН [320], Рекомендація № R (2000) 19 Комітету міністрів державам-членам [321], Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи 104 (2003) про роль прокуратури у демократичному правовому суспільстві [322], Європейські керівні принципи з етики та поведінки для прокурорів «Будапештські керівні принципи» [323], Стандарти професійної відповідальності та викладення основних прав і обов'язків прокурорів Міжнародної асоціації прокурорів [324] тощо.

Зауважимо, що у Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 05.10.2005 року № 1466 «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною», згідно з якими зазначені зміни до Конституції є поверненням України в минуле. Висувається вимога якнайшвидше скасувати функцію загального нагляду і передати її судовій владі, у першу чергу адміністративним судам [325].

Ввважаємо, що функція загального нагляду не може бути апріорі властива судовій системі, оскільки суди не зможуть оперативно реагувати на порушення прав людини і громадянина . Насамперед, це пов'язано із строками розгляду справи, процесуальними правилами тощо. А у сфері

здійснення прокурорської діяльності такий нагляд все ж таки має бути скасований, однак в окремих сферах, зокрема підтримки незахищених верств населення має зберігати своє значення.

Оцінюючи критично положення нового Закону України «Про прокуратуру» [298], яким унормовано скасування функції загального нагляду (положення набрало чинності з моменту прийняття закону) зазначимо, що слід звернути увагу на позицію Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) стосовно необхідності посилення незалежності прокуратури України від політичного тиску та досягнення деполітизації прокуратури, із зауваженням, що існуюча роль прокуратури щодо захисту людини і громадянина має бути покладена в майбутньому на інші органи або виконуватися особами самостійно, за допомогою адвокатів за їх власним вибором [326, с. 147].

Аналізуючи вище викладене зауважимо, що побудова в Україні правової та соціальної держави обумовлена необхідністю вдосконалення правової бази здійснення прокурорської діяльності з врахуванням положень Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [327], який визначає, що адаптація законодавства – це процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність з acquis communautaire. При цьому, беручи до уваги те, що набрання чинності новим Законом України «Про прокуратуру» було відкладене до 15 липня 2015 року, відповідно нові положення правового регулювання прокурорської діяльності все ще не знайшли свого реального практичного застосування, крім норми про скасування загального нагляду. Зважаючи на те, що існування загального нагляду в Україні перетворилося на чинник маніпуляції працівниками прокуратури або зловживання цим наглядом, став засобом незаконного втручання в діяльність підприємств та організацій, а тому повинен був бути ліквідований ще й з огляду на те, що в жодній європейській державі не передбачалося за прокуратурою функції загального нагляду.

Враховуючи тенденцію до впровадження європейських стандартів у правове регулювання прокурорської діяльності зазначимо, що відповідно до п. 5 Рекомендації № 19 (2000) [321, с. 65] держава повинна вжити заходів, щоб: а) набір, підвищення в посаді та переведення прокурорів проводилося відповідно до справедливої і неупередженої процедури, що виключає представлення інтересів конкретних груп та дискримінацію на будь-якому рівні, такому як статева приналежність, раса, колір шкіри, мова, релігія, політичні та інші погляди, національне і соціальне походження, зв'язок із національними меншинами, власність, народження й інше суспільне становище (наразі новим Законом України «Про прокуратуру» [298] запроваджено конкурсний); б) кар'єра прокурорів, їх підвищення в посаді і переміщення з посад здійснювалися відповідно до відомих і об'єктивних критеріїв, таких як компетентність і досвід роботи; в) переміщення з посад прокурорів могло також диктуватися службовою потребою; г) необхідні умови для служби регулювалися законом, такі як заробітна плата, перебування на посаді і пенсія, беручи до уваги важливість роботи прокурором, а також відповідний вік виходу на пенсію; ґ) дисциплінарне провадження проти прокурорів повинно регулюватися законом і гарантувати справедливу й об'єктивну оцінку та рішення, що є предметом незалежного і неупередженого нагляду; д) прокурори разом із їх сім'ями повинні бути захищені органами державної влади, за наявності погроз їх особистій безпеці в результаті належного виконання ними своїх функцій; е) прокурори мали право на задовільне виконання скарг, включаючи, де необхідно, відповідний доступ до суду спеціальної юрисдикції, якщо буде порушений їх правовий статус.

Вимушені констатувати, що сьогодні поширені випадки необґрунтованої відмови у доборі на посади прокурорів, оскільки ще не набрав чинності конкурсний порядок добору кандидатів на посаду прокурорів, визначений ст. 27 Закону України «Про прокуратуру» [298], за яким вимагається до такого кандидата наявність вищої юридичної освіти,

стаж роботи в галузі права не менше 2 років та володіння державною мовою.

Наразі невизначеними на нормативному рівні залишаються вимоги до ротації прокурорських працівників, про що йдеться у пп. «в» п. 5 Рекомендації № 19 (2000) [321, с. 63]. На виконання Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом [297] Україна повинна продовжувати процес адаптації національного законодавства до acquis communautaire у зв'язку з реалізації плану заходів з подальшого реформування прокурорської діяльності.

Наступною тенденцією розвитку правового регулювання прокурорської діяльності в незалежній Україні є запровадження механізмів реалізації прокуратурою своїх функції на час перехідного періоду. Проблематичним на сьогодні стало співвідношення питань загального нагляду та специфічної прокурорсько-наглядової діяльності. Так, як правильно зазначає М.В. Косюта, непродуктивними є будь-які спроби визначити у законодавчому порядку коло питань, що належать до відання прокуратури при здійсненні наглядових повноважень, оскільки вони не можуть охопити всієї багатоманітності такої діяльності. Дослідник запропонував два варіанти вирішення цього питання при подальшому вдосконаленні змісту Закону України «Про прокуратуру»: 1) взагалі відмовитися від визначення складових предмета наглядових повноважень; 2) дати приблизний розширювальний перелік найпріоритетніших ділянок її діяльності з вказівкою на можливість існування і інших ділянок [328, с. 88].

Ми погоджуємося із цією думкою і вважаємо, що не є доцільним визначення у Законі України «Про прокуратуру» із деталізацією змісту наглядових повноважень. Варто було б, на наш погляд, окреслювати лише прояви окремих форм наглядової діяльності в межах більш широкого поняття – прокурорської діяльності. Варто також зауважити, що види наглядової прокурорської діяльності, визначені у ст. 121 Конституції України [300] мають розширений зміст. Так, нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, не є винятком із

загального правила і входить до сфери діяльності прокурора. Нині цей вид нагляду не є самостійною функцією прокуратури, а складової основної функції прокуратури, передбаченої п.3 ч. 1 ст. 121 Конституції України [300]. В силу своєї специфіки та значимості він має виключний характер і належить до пріоритетних напрямів прокурорської діяльності. Його пріоритетність врахована законодавцем уже в назві самої цієї функції наглядового характеру, йому відведено місце перед досудовим розслідуванням.

Поряд із цим зауважимо, що в Україні сформована і діє досить складна і розгалужена система захисту прав людини і громадянина , до якої входять органи законодавчої, виконавчої, судової гілок влади, Президент України, а також контрольно-наглядові органи. При цьому прокуратурі належить важливе місце в системі забезпечення прав людини і громадянина, діяльність якої дозволяє запобігати порушенням та ефективно реагувати на факти порушення законів органами державної влади, місцевого самоврядування, установами, підприємствами, організаціями та окремими громадянами [329, с. 21-24].

Розглядаючи реалізацію представницько-судової функції прокуратури у перехідний період та відповідно правове регулювання в цій частині зауважимо, що представництво прокурора в суді слід розглядати як представництво нового зразка, що відрізняється від семантичного значення поняття «представництво». Принципово важливим є трактування прокурорсько-судового представництва у рішенні Конституційного суду України у справі за конституційним поданням Вищого господарського суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положення ст. 2 Господарського процесуального кодексу України [330] (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави у господарському суді). Зокрема, у ньому вказано, що суд під представництвом прокуратурою України інтересів держави в господарському суді розуміє правовідносини, в яких прокурор, реалізуючи визначені Конституцією і законами України повноваження, здійснює в суді процесуальні дії з метою

захисту інтересів держави. Таке офіційне тлумачення закону є обов'язковим до застосування.

Однак, В.І. Беднарська, С.В. Бєсєда вказують, що це Рішення фактично оминає питання щодо реалізації будь-яких дій поза межами суду. А також всі позовні заяви, клопотання, заяви від імені прокурора в інтересах держави не знаходять детальної регламентації у актах процесуального права. Таким чином, прокурор має повноваження тільки на участь у судовому засіданні, що безпосередньо, не може забезпечити захист прав і законних інтересів особи чи держави [331, с. 102].

Аналізуючи вище викладене зауважимо, що з наведеного випливає сутність тенденції перехідної діяльності прокурорів за час впровадження європейських стандартів – представництво ними інтересів держави в суді носить комплексний характер, адже з одного боку – це функція прокуратури, з іншого – правовідносини. Зауважимо, що ні в Конституції, ні в Законі України «Про прокуратуру» чітко не окреслено види судових процесів, в яких прокурор може представляти інтереси держави. Такий висновок можна зробити на основі положень окремих процесуальних кодексів, які визначають характер такої діяльності та її зміст. Функція прокурора на представництво інтересів громадянина або держави в суді визначається як така, що діє у випадках, передбачених законом. Зазвичай вважається, що вона реалізується прокурором безпосередньо при здійсненні цивільного, господарського, кримінального, адміністративного судочинства. Позитивною новелою вважаємо закріплення у новому Законі України «Про прокуратуру» [298] вичерпного переліку функцій, що здійснюються прокуратурою з посиланням на Конституцію України.

Розглядаючи правове регулювання функції державного обвинувачення, яка реалізується в межах прокурорської діяльності, зазначимо, що за європейською традицією прокурор (атторней) є державним обвинувачем у кримінальному процесі. В.В. Сухонос зазначає, що підтримуючи державне обвинувачення в суді першої інстанції, прокурор здійснює важливу частину

покладеної на прокуратуру функції кримінального переслідування як діяльності, спрямованої на встановлення особи, яка скоїла злочин, притягнення її до кримінальної відповідальності, направлення справи до суду й обґрунтованість обвинувачення перед судом [122, с. 111].

Однак, недоліком наявного правового регулювання є звужене розуміння підтримання державного обвинувачення. Зазначимо, що станом на сьогодні правове регулювання тяжіє до перспективи розширення функції державного обвинувачення, що здійснюється прокурором. Зважаючи на подання про тримання під вартою, продовження строків тримання під вартою або санкціонування оперативно-розшукових чи слідчих дій, прокурор аж ніяк не виступає державним обвинувачем, оскільки ним ще не порушено державне обвинувачення (особа вважається обвинуваченою з моменту направлення обвинувального висновку до суду). Також зауважимо, що на контрольних стадіях кримінального провадження прокурор може продовжувати підтримувати державне обвинувачення, зокрема, наполягаючи на скасуванні виправдувального вироку, або, навпаки, на закритті кримінального провадження через недоведеність винуватості особи у вчиненні кримінального правопорушення.

На наш погляд, завданням сучасного правового регулювання прокурорської діяльності в цій частині має стати утвердження особливої ролі прокурора – обвинувача в процесі сприяння виконання ним вимог закону, його обов’язку своєчасно вжити заходи для усунення порушень закону, хоча би від кого вони не відходили. Л.Р. Грицаєнко в цьому контексті вважає, що наведене дає підстави для висновку про те, що прокурор нині є домінуючим суб’єктом кримінального переслідування, а сучасна правова доктрина об’єктивно підтверджує серед юристів думку про існування процесуального інституту – «кримінальне переслідування» не тільки в теорії, а й на практиці [332, с. 126].

Отже, наведене вище дає підстави вважати, що реалізація основних, найважливіших функцій прокуратури підлягає розширенню і

переформатуванню з «нагляду» на «партнерські взаємовідносини» із державою та громадянином. А тому посилюється і правозахисний аспект прокурорської діяльності із відповідним правовим регулюванням даної сфери за допомогою централізованого, єдиного підходу.

Наступною тенденцією правового регулювання прокурорської діяльності є посилення правового регулювання антикорупційної діяльності прокуратури. Щодо особливостей прояву прокурорської діяльності в антикорупційному спрямуванні існує комплекс питань, які потребують нагального вирішення. Наразі, прийнятий Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [333], Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» [299], посилена відповідальність у Кримінальному кодексі України [334], однак питання антикорупційної діяльності прокурорів до цих пір не вирішені повністю. Варто відмітити, що новий Закон України «Про прокуратуру» [298] вводить необхідні обмеження і правила в цій частині.

Проте сьогодні, як правильно зазначає І.Г. Корзун, для забезпечення ефективності боротьби з корупційними злочинами спільними зусиллями всіх правоохоронних органів пропонується законодавчо закріпити за прокурорами в рамках координаційної діяльності комплекс організаційних повноважень щодо інших суб'єктів координації. У цих цілях обґрунтовується необхідність прийняття окремого закону про координаційну діяльність прокуратури у сфері боротьби зі злочинністю та протидії корупції [335, с. 12].

Однак, ми вважаємо, що окремого закону для врегулювання даного питання по-суті не вимагається, адже відповідні положення можна закріпити у зазначених нами вище законах. Поряд з цим, на думку Л.Р. Грицаєнка, необхідно враховувати і те, що поряд з негативними наслідками впливу корупції в державі особливу загрозу становить ураження цим явищем структур, що повинні їй протидіяти. Особливе занепокоєння викликає поширення корупційних злочинів, вчинених працівниками правоохоронних,

контролюючих і судових органів. Ситуація, яка склалася у державі в сфері протидії корупції, дещо ускладнюється незаконними і суперечливими рішеннями судів як з адміністративних проваджень, так і з розгляду кримінальних проваджень [332, с. 252].

На наш погляд, в межах існуючого правового регулювання з урахуванням тенденції до його можливого розширення доцільно виокремлювати було б наступні напрями актуалізації антикорупційної (координаційної) прокурорської діяльності: 1) попередження корупційних проявів та прогнозування щодо конкретних посад, місць і людей, що уражені цією «суспільною хворобою»; 2) виявлення кримінальних корупційних правопорушень і притягнення до відповідальності винних осіб у вчиненні корупційних діянь; 3) здійснення заходів запобігання та протидії корупції, координацію таких заходів, забезпечення їх системного, послідовного і періодичного характеру.

Стратегічним центром координації антикорупційної діяльності сьогодні стало Національне Антикорупційне Бюро України, в той же час як прокуратура – центр координації протидії корупції. Приєднуємося до пропозиції Л.Р. Грицаєнка щодо необхідності створення в Україні Служби із запобіганню відмивання доходів, отриманих злочинним шляхом [332, с. 257]. Вказана служба б проводила перевірки за відповідним державним реєстром фізичних та юридичних осіб (суб’єктів господарювання та фінансової діяльності), власників нерухомого майна, порівняти дані зі здійснення операцій цими суб’єктами.

Зауважимо, що антикорупційна прокурорська діяльність спрямована на виявлення, ліквідацію та попередження порушень, передбачених Кримінальним кодексом України [334] у Розділі XVII «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов’язаної з наданням публічних послуг». Проте, варто зауважити, що не слід вважати реалізацію функції державного обвинувачення прокурором тотожною його антикорупційній діяльності. Остання пов'язана виключно з координацією дій

органів державної влади, місцевого самоврядування, їх службових та посадових осіб в частині виявлення і ліквідації, запобігання корупційним правопорушенням. Зазначимо, що законодавством в цій частині не деталізовано ні характеру прокурорської діяльності, ні розкрито особливості реалізації своїх повноважень з координації протидії і запобігання корупції прокурорами різних рівнів.

Як правильно зауважує Є.В. Невмержицький, як свідчать реалії сьогодення співробітники прокуратури самі порушують права та законні інтереси, свободи людини і громадянина під час реалізації своєї прокурорської діяльності, залучаються до протизаконного адміністративного тиску у політичному процесі, під час проведення виборчих кампаній, у перерозподілі власності (рейдерство) [336, с. 361].

Отже, на підставі вище викладеного, можна констатувати, що тенденція здійснення антикорупційної діяльності в межах прокурорської діяльності теж повинна передбачати розроблення своєрідного механізму «стримувань та противаг», який забезпечить незалежність прокурорської діяльності в державному механізмі забезпечення та захисту прав та свобод людини і громадянина.

Ще однією тенденцією розвитку правового регулювання прокурорської діяльності в незалежній Україні є поглиблення незалежності в діяльності прокуратури України. Зазначимо, що підтримуючи державне обвинувачення в суді, представляючи інтереси громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом та наглядаючи за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальному провадженні, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян, прокурори забезпечують реалізацію основних засад судочинства, визначених у ст. 129 Конституції України [300].

Проте, як правильно вказує В.В. Карпунцов, належним чином виконувати ці функції прокуратура зможе лише за умови достатньої незалежності від судової влади. Адже, яким може бути правосуддя, якщо

представники однієї і тієї ж системи органів державної влади і підтримуватимуть обвинувачення у цій справі і прийматимуть відповідне рішення. У зв'язку з цим неприйнятними є пропозиції, що втілюються у законопроектах за ініціативи Генеральної прокуратури щодо віднесення прокурорської влади до судової гілки влади [326, с. 33].

О.М. Толочко вказує, що прокуратура як автономна система незалежних органів повинна бути при судовій владі на правах самостійної підсистеми. Функції прокуратури безпосередньо пов'язані зі здійсненням правосуддя, а професії судді та прокурора за своїм характером є спорідненими. Комплексний аналіз конституційних норм дає підстави стверджувати, що віднесення прокуратури до судової влади жодним чином не означає посягання на особливий статус, повноваження і незалежність суддів. В Україні на конституційному, так і на законодавчому рівні відповідні гарантії існують [337, с. 46]. Однак, ми не можемо погодитися з цією точкою зору, адже на першому місці має бути не забезпечення підтримання суддівського статусу поряд з прокурорським, я виконання їх основної функції – захисту і забезпечення реалізації прав та законних інтересів людини і громадянина, інтересів суспільства і держави.

На наш погляд, прокуратура має стати незалежною, самостійною гілкою влади, діяльність якої не вкладається в рамки будь-якої з гілок влади. Наявність у прокуратури функцій, визначених Основним законом та окремим законодавчим актом, виключає її входження до законодавчої, виконавчої чи судової влади.

Якщо закони, що приймаються законодавчою владою, не виконуються, видані урядовими установами постанови та накази не впроваджуються в життя, вчасно і на належному рівні не виносяться і не виконуються вироки та рішення суду, то має місце атрофія державної влади, спостерігається безвладдя або піднесення якоїсь однієї влади [338, с. 48].

Однак, ми не можемо стверджувати, що існує чітка тенденція до розмежування прокурорської, виконавчої, нормотворчої діяльності. А тому

навіть у оновленому законодавстві про прокуратуру неможливо втілити і виокремити прокурорську владу як окремий вид, «гілку» державної влади.

На нашу думку, в даному випадку спроби виокремити прокурор орську владу в окрему гілку влади приречені на невдачу. На сьогодні організаційно-правова система прокуратури України все більше віддаляється від структурної побудови суддівської системи. Як нами уже зазначалося попередньо в роботі, у своїй діяльності прокурори взаємодіють фактично з усіма суб'єктами будь-яких правовідносин. Реалізація органами прокуратури функцій державного обвинувачення в суді та представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом безпосередньо пов'язана з діяльністю судової влади і структурою судового процесу. Фактично структура прокуратури в цілому узгоджується зі структурною побудовою органів судової влади лише в першій інстанції. Вважаємо, що наявна структурна не співвідносність між прокуратурами та судами в їх структурній побудові не дозволяє забезпечити належним чином незалежність прокурорської діяльності, належне виконання покладених на неї функцій під час апеляційного перегляду господарських та адміністративних справ. Суть проблеми полягає в тому, що компетенція апеляційних господарських та адміністративних судів за окремими винятками поширюється на декілька областей.

Цікаво, що В.В. Сухонос пропонує наділити прокурорів повноваженнями в системі стримувань і противаг між законодавчою, виконавчою і судовою владою – наділення повноваженнями з розслідування кримінальних правопорушень, вчинених народними депутатами, членами Кабінету Міністрів України [122, с. 276]. Однак, така позиція видається нам такою, що створить загрозу для забезпечення принципу незалежності прокурорської діяльності в цілому. Проблема реалізації цієї пропозиції зумовлена неможливістю суміщення функцій підтримання державного обвинувачення та здійснення досудового розслідування, адже в такому випадку прокурори будуть збирати докази під час досудового розслідування,

які носять виключно обвинувальний характер. Більше того, не зрозумілими стає, який орган буде наділений функцією контролю за здійсненням досудового розслідування, так як з приводу органів досудового розслідування наразі такою функцією наділена прокуратура. Крім цього, органи досудового розслідування фактично перебувають у службовій залежності від прокуратури, а тому виокремлювати і передавати функцію контролю за досудовим розслідуванням кримінальних правопорушень, що вчиняються спеціальними суб'єктами, не є логічним і виправданим.

Зауважимо, що деякі принципи і способи правової організації та регламентації прокурорської діяльності в Україні, існуючі тенденції правового регулювання були перейняті від радянського ладу в не відповідають сучасному стану розвитку суспільних відносин. Більше того, не відповідають такі реалії правового регулювання і місцю та призначенню прокурорської діяльності в цілому серед інших видів діяльності, що здійснюються органами державної влади в Україні. Саме від прокуратури залежить чи не найбільше стан дотримання прав і свобод людини і громадянина, стан правопорядку і законності в державі, а тому саме від належного рівня організації та здійснення прокурорської діяльності залежить рівень правової захищеності населення, але при умовах сьогодення, коли відсутній дієвий контроль громадськості за здійсненням прокурорської діяльності.

Отже, на основі вище викладеного можна констатувати, що тенденції розвитку правового регулювання прокурорської діяльності в незалежній Україні мають бути нерозривно пов'язані із процесами трансформації правової держави, демократичного суспільства та переорієнтації правової свідомості кожного індивіда. Стратегічною метою виокремлення тенденції незалежності прокуратури від інших органів державної влади має стати становлення її як самостійної системи органів державної влади, що знаходиться поза межами поділу на три гілки влади і не підпорядковується жодній із них, проте займає чільне місце в механізмі стримувань та противаг.

Таким чином, підсумовуючи все вище викладене, можемо констатувати, що до тенденцій розвитку правового регулювання прокурорської діяльності в Україні, на наш погляд, можна віднести такі: 1) розширення конституційно-правового регулювання статусу прокуратури з-поміж інших органів державної влади; 2) впровадження європейських стандартів прокурорської діяльності; 3) запровадження механізмів реалізації прокуратурою своїх функції на час перехідного періоду; 4) посилення правового регулювання антикорупційної діяльності прокуратури; 5) поглиблення незалежності в діяльності прокуратури України.

Отже, аналізуючи сказане, можна констатувати, що правове регулювання прокурорської діяльності в Україні є одним із наріжних каменів продовження євро інтеграційного курсу, адже прокуратура – це орган державної влади, від якого залежить стан захищеності населення, авторитет державних інституцій та можливість особи і її здатність реалізувати свої права та законні інтереси. При цьому зауважимо, що вдосконалення організаційно-правових форм діяльності прокуратури посилює її місце серед інших органів державної влади, а тому не менш важливим є виокремлення проблем і недоліків, які слід усунути в правовому регулюванні з метою оптимізації прокурорської діяльності в цілому.

Дослідження правового регулювання різноманітних сфер на окупованих територіях України Луганської та Донецької областей постійно перебуває у колі зору вітчизняних дослідників. Не є виключенням й питання правового регулювання прокурорської діяльності на окупованих територіях України Луганської та Донецької областей, якому зокрема на сьогодні було присвячено декілька круглих столів. Серед дослідників правового регулювання прокурорської діяльності на окупованих територіях виділимо зокрема таких, як: О.І. Богатирьова, П.П. Богуцький, В.М. Бондаренко, Д.М. Бусов, І.В. Вернидубов, С.І. Дячок, О.В. Єні, О.В. Керевич, О.О. Козенко, О.К. Лаптінова, М.О. Лисенков, Г.А. Мамєдов, С.П. Середа, М.С. Туркот та багато інших. Проте, враховуючи актуальність та кількість невирішених

проблем, пов’язаних із регулюванням прокурорської діяльності на окупованих територіях, відповідні дослідження доцільно проводити і надалі.

1. Функціонування правоохоронних та судових органів на окупованих територіях України Луганської та Донецької областей [339].

У першу чергу, особливості правового регулювання прокурорської діяльності на окупованих територіях України Луганської та Донецької областей обумовлені мінімізацією можливості нормального функціонування правоохоронних та судових органів. Такі обмеження можуть бути як тимчасовими, так і тривалими. Саме тому, як відзначає О.В. Єні, якщо така ситуація є тривалою, або ж очікувано тривалою, доступ учасників кримінального провадження до правоохоронних та судових органів, у тому числі й прокурора, є ускладненим чи взагалі неможливим, відбувається виникнення серйозних ризиків порушення прав та інтересів учасників кримінального провадження, підвищується ймовірність недотримання розумних строків судового розгляду, а також виникає загроза повного чи часткового знищення або псування матеріалів кримінального провадження [340, с. 37]. Саме тому на окупованих територіях України Луганської та Донецької областей згідно внесеним змінам до Кримінального процесуального кодексу України [301] існує можливість зміни підсудності судів. Так, у частині 1 статті 32 даного нормативно-правового акту встановлено загальне правило територіальної підсудності, згідно якого кримінальне провадження здійснює суд, у межах територіальної юрисдикції якого вчинено кримінальне правопорушення. У разі, якщо було вчинено кілька кримінальних правопорушень, кримінальне провадження здійснює суд, у межах територіальної юрисдикції якого вчинено більш тяжке правопорушення, а якщо вони були однаковими за тяжкістю, - суд, у межах територіальної юрисдикції якого вчинено останнє за часом кримінальне правопорушення. Якщо місце вчинення кримінального правопорушення встановити неможливо, кримінальне провадження здійснюється судом, у межах територіальної юрисдикції якого закінчено досудове розслідування.

Проте, за останніх декілька років Кримінальний процесуальний кодекс України [301] зазнав низки змін та доповнень. Тому, зокрема частиною 1 статті 34 встановлено випадки направлення кримінального провадження до іншого суду. При цьому особливого значення набуває норма, встановлена у цій же частині статті, згідно якої до початку судового розгляду у виняткових випадках кримінальне провадження з метою забезпечення оперативності та ефективності може бути передано на розгляд іншого суду за місцем проживання обвинуваченого, більшості потерпілих або свідків, а також у разі неможливості здійснювати відповідним судом правосуддя (зокрема, у разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, епідемій, епізоотії, введення режиму воєнного, надзвичайного стану, проведення антитерористичної операції). Особливо звернемо увагу на передбачення таких особливостей для режимів воєнного, надзвичайного стану та проведення антитерористичної операції, що власне і є характерним на сьогодні для окупованих територіях України Луганської та Донецької областей, або ж може набути актуальності у найближчому майбутньому.

Також з причини обмежених можливостей функціонування правоохоронних та судових органів було прийнято Закон України «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції» від 12.08.2014 № 1632-VII [341] у першій частині статті 1 якого зокрема вказано про те, що у зв'язку з неможливістю здійснювати правосуддя окремими судами в районі проведення антитерористичної операції постановлено змінити територіальну підсудність судових справ, підсудних розташованим у районі проведення антитерористичної операції таким судам, та забезпечити розгляд кримінальних проваджень місцевими та апеляційними судами, що визначаються Головою Верховного Суду. Відповідно, для реалізації зазначеної норми останнім прийнято низку розпоряджень про визначення територіальної підсудності відповідних кримінальних проваджень, які враховуються прокурорами при направленні до судів обвинувальних актів та

інших процесуальних документів.

2. Збирання матеріалів та доказів у кримінальних провадженнях і ризик їх фізичної втрати.

Даному напряму присвячено з-поміж інших найбільшу кількість робіт на науковому рівні, із огляду на те, що обмежені можливості збирання матеріалів та доказів у кримінальних провадженнях й ризик їх фізичного знищення, псування чи втрати несуть максимальну загрозу нездійснення прокурором завдань кримінального провадження, визначених статтею 2 Кримінального процесуального кодексу України [301], а саме захисту особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорони прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура.

Першочергово варто відзначити, що процесуальне здійснення збирання доказів у кримінальних провадженнях на окупованих територіях України Луганської та Донецької областей на сьогодні є ускладненим, або ж взагалі неможливим до моменту повернення під контроль тимчасово окупованих територій східних областей України, оскільки слідчий та прокурор фактично позбавлені можливості доступу до місця вчинення кримінального порушення. Саме тому, як відмічається О.О. Козенком, у багатьох випадках чи не єдиною можливістю здійснення збирання доказової бази в рамках кримінального провадження є використання спеціальних технічних засобів [342, с. 49]. У свою чергу, Д.М. Бусов указує на те, що збирання доказів необхідно починати зі встановлення будь-яких даних, які свідчать про обставини вчинення кримінального правопорушення, а саме: показань потерпілого, свідків, долучення наявних документів про майно, що зазнало

пошкоджень, фотознімків й іншого [343, с. 17]. Підсумовуючи пропозиції, запропоновані різними вітчизняними науковцями у своїх працях, можна виділити наступні актуальні види збирання доказів на окупованих територіях України Луганської та Донецької областей:

1) розвідувальні дії державних органів України на тимчасово непідконтрольній території;

2) повідомлення (надання доказів) від громадян (у тому числі завдяки самостійним ініціативним діям для збирання доказової бази з подальшим зверненням до міжнародних інстанцій);

3) дистанційне отримання доказів за допомогою, зокрема, спеціальної техніки та комп'ютерних програм (мережі Інтернет: профілі у соціальних мережах, відеохостинг YouTube, «офіційні» сайти органів управління терористичних організацій, сайти ЗМІ, які містять фотозображення, електронні документи у тому числі розпорядчого характеру, відеозаписи, тощо; супутникової навігації; безпілотних літальних апаратів; моніторингу та аналізу поточної ситуації; журналістських, волонтерських розслідувань тощо);

4) у рамках посередництва під егідою міжнародних спостерігачів (Мінський процес, тристороння угода тощо);

5) допит свідків, підозрюваних, потерпілих, у т.ч. які прибувають з тимчасово окупованої території;

6) проведення комплексу негласних слідчих (розшукових) дій, зокрема зняття інформації з транспортних мереж (стаття 263 Кримінального процесуального кодексу України [301]) та зняття інформації з електронних інформаційних систем (стаття 264 Кримінального процесуального кодексу України [301]) тощо;

7) витребування документів у органах державної влади, підприємствах установах організаціях;

8) проведення експертиз і т.д.

Найпроблематичнішими із точки зору правового регулювання

прокурорської діяльності на окупованих територіях вбачаються дистанційне отримання доказів за допомогою, зокрема, спеціальної техніки та комп'ютерних програм та проведення комплексу негласних слідчих (розшукових) дій. Здійснюючи збирання доказів у кримінальних провадженнях щодо кримінальних правопорушень, учинених на окупованих територіях за допомогою спеціальної техніки, потрібно виходити з того, що вимога законності одержання доказів є однією з основних. Дійсно дієвим засобом встановлення відомостей, що мають істотне значення у провадженні, за допомогою спеціальних засобів, є моніторинг мережі Інтернет. Будь-які статті, виписки, фотозображення, відеоролики є допоміжними засобами для встановлення істини. Перераховані інструменти переглядаються та досліджуються, у тому числі й експертами. Окрім того, за допомогою Інтернету можливо досліджувати дані про осіб, причетних до вчинення кримінальних правопорушень, оскільки мережа є джерелом даних про місцезнаходження особи, вид її діяльності, рід занять, анкетні дані, коло осіб, з якими вона підтримує стосунки, фактів, які можуть безпосередньо вказувати на причетність цієї особи до вчинення злочину тощо. Проте, як нами відмічалось раніше, усі зазначені докази повинні відповідати вимогам щодо допустимості, тобто неухильного дотримання усіх правил кримінального судочинства, а також критеріїв, які висувають до доказів Конституція України [300] та Кримінальний процесуальний кодекс України [301]. У статті 86 останнього, допустимість доказу визначається як його отримання у порядку, встановленому цим Кодексом. Тобто, допустимим є доказ, одержаний відповідним суб'єктом з належного джерела і з використанням належної процедури. Докази не можуть бути отримані з порушенням закону або ґрунтуватися на підставі здобутих раніше неприпустимих доказів. Аналізуючи питання допустимості доказів, отриманих шляхом використання спеціальної техніки, О.О. Козенко звертає увагу на те, що докази, отримані шляхом її використання, повинні також відповідати критеріям автентичності. Тобто, із кримінального процесу мають

бути виключені докази, виконані або модифіковані із застосуванням засобів електронного та комп'ютерного монтажу. Обґрунтовує це дослідник тим, що підтвердження факту автентичності безпосередньо пов'язано із обов'язковістю проведення експертних досліджень доказів, отриманих з використанням спеціальної техніки, оскільки така необхідність, вбачається з постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову експертизу в кримінальних і цивільних справах» від 30 травня 1997 року № 8 [344], яка зобов'язує суди залучати експертів та експертні установи. Тож, одним із важливих чинників, які впливають на автентичність та допустимість зібраних доказів, є можливість експертного дослідження не тільки носіїв інформації, а й засобів спеціальної техніки, за допомогою яких ці носії були записані [342, с. 50]. Все вищенаведене свідчить про те, що дистанційне отримання доказів за допомогою, зокрема, спеціальної техніки та комп'ютерних програм є цілком ефективним способом збирання матеріалів та доказів у кримінальних провадженнях на окупованих територіях України Луганської та Донецької областей, проте прокурори мають неухильно дотримуватись норм Кримінального процесуального кодексу України [301] з метою уникнення залучення недопустимих доказів. Варто зазначити, що у даному аспекті правове регулювання даного питання не відрізняється від аналогічного дистанційного отримання доказів за допомогою спеціальної техніки та комп'ютерних програм на підконтрольній території України. Проте, в умовах окупації дані способи можуть бути на практиці єдиними можливими шляхами отримання доказів. Тому, для прокурора важливо уникати порушень процесуального законодавства, що в результаті може негативно відобразитись на ході усього кримінального провадження.

Ще одним проблемним способом збирання матеріалів та доказів у кримінальних провадженнях є проведення негласних слідчих (розшукових) дій. Як відзначає Д.М. Бусов, при вчиненні злочинів такої категорії злочинці найчастіше переховуються від органів досудового розслідування, а встановивши місцезнаходження їх неможливо затримати з огляду на

обставини, які склалися через окупацію окремих територій України Луганської та Донецької областей. Тому, у даній сфері провідне місце серед доказів посідають результати проведення негласних слідчих (розшукових) дій, які дають змогу не лише встановити причетність особи до вчинення кримінального правопорушення, а й виявити їх пособників, співучасників. За наявності знарядь злочину та будь-яких інших предметів, речей, які злочинець використовував для досягнення цілей, можливе призначення експертиз та подальше використання їх висновків у процесі доказування [343, с. 17]. Згідно статті 246 Кримінального процесуального кодексу України [301] негласними слідчими (розшуковими) діями є різновид слідчих (розшукових) дій, відомості про факт та методи проведення яких не підлягають розголошенню, та які проводяться у випадках, якщо відомості про злочин та особу, яка його вчинила, неможливо отримати в інший спосіб. Раніше нами були наведені деякі приклади таких негласних слідчих (розшукових) дій: стаття 263 Кримінального процесуального кодексу України [301] - зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж та стаття 264 Кримінального процесуального кодексу України [301] - зняття інформації з електронних інформаційних систем.

Зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж полягає у негласному проведенні із застосуванням відповідних технічних засобів спостереження, відбору та фіксації змісту інформації, яка передається особою, іншими словами – у втручанні в приватне спілкування, а також в одержанні, перетворенні й фіксації різних видів сигналів, що передаються каналами зв’язку. Відповідно до пункту 1.11.5.1 Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні [345], зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж поділяється на: 1) контроль за телефонними розмовами, що полягає в негласному проведенні із застосуванням відповідних технічних засобів, у тому числі встановлених на транспортних телекомунікаційних мережах, спостереження, відбору та

фіксації змісту телефонних розмов, іншої інформації та сигналів (SMS, MMS, факсимільний зв'язок, модемний зв'язок тощо), які передаються телефонним каналом зв'язку, що контролюється; 2) зняття інформації з каналів зв'язку, що полягає в негласному одержанні, перетворенні і фіксації із застосуванням технічних засобів, у тому числі встановлених на транспортних телекомунікаційних мережах, у відповідній формі різних видів сигналів, які передаються каналами зв'язку мережі Інтернет, інших мереж передачі даних, що контролюються.

Зняття інформації з електронних інформаційних систем полягає у пошуку, виявленні і фіксації відомостей, що містяться в електронній інформаційній системі або їх частин, доступі до електронної інформаційної системи або її частини, а також отриманні таких відомостей без відома її власника, володільця або утримувача, що здійснюється на підставі ухвали слідчого судді, якщо є відомості про наявність інформації в електронній інформаційній системі або її частині, що має значення для певного досудового розслідування [301]. Проблематика застосування даної негласної слідчої (розшукової) дії полягає у тому, що під час такої процедури в окремих випадках може бути застосоване програмне забезпечення, яке за усіма ознаками відноситься до шкідливого, оскільки фактично призначене для несанкціонованого користувачем (підозрюваним) втручання в роботу його електроннообчислювальної машини (комп'ютера). Конкретною проблемою є те, що на сьогодні застосування такого шкідливого програмного забезпечення у правоохоронних цілях вітчизняним законодавством не врегульовано, а отже законність його застосування у прокурорській діяльності та допустимість таких доказів можна піддати сумніву. Окрім того цифрова інформація може бути відносно легко сфальсифікована, не залишаючи при цьому слідів фальсифікації. Тож, прокурору варто приділити особливу увагу даному моменту із огляду на те, що цифрова доказова інформація здобувається негласно і особа, відносно якої проводяться такі негласні (розшукові) дії, має обмежені можливості вжити заходів захисту.

Таким чином, шляхом здійснення вищенаведеного дослідження та аналізу наукової літератури, нами виділено такі проблеми збирання прокурором доказів на окупованих територіях України Луганської та Донецької областей:

1) неможливість доступу прокурора до окупованих територій України Луганської та Донецької областей;

2) неможливість витребування необхідних доказів у установах, підприємствах та організаціях, що знаходяться на окупованих територіях України Луганської та Донецької областей;

3) перебування осіб, у розпорядженні яких знаходяться докази на окупованих територіях України Луганської та Донецької областей;

4) фактична неможливість отримання доказів у вигляді показань осіб (свідків чи потерпілих) з числа мешканців тимчасово окупованої території.

Щодо правового регулювання прокурорської діяльності із збирання матеріалів та доказів у кримінальних провадженнях на окупованих територіях України Луганської та Донецької областей, зробимо висновок про те, що воно не відрізняється від правового регулювання прокурорської діяльності на територіях, підконтрольних нашій державі. Водночас, варто мати на увазі, що в умовах актуальності вищенаведених проблем, кожен із матеріалів та доказів може набувати виняткового значення. За таких умов прокурору важливо у своїй діяльності строго керуватись законодавчими приписами.

Іншим важливим стратегічним напрямом, виділеним нами, є ризик фізичної втрати матеріалів та доказів у кримінальних провадженнях на окупованих територіях України Луганської та Донецької областей. Як відзначає О.В. Єні, прокурору слід забезпечити збереження матеріальних доказів, які наявні в нього і які він не встиг надати суду при підтриманні публічного (державного) обвинувачення у конкретних провадженнях, та інших матеріалів кримінальних проваджень, оскільки природа багатьох джерел доказів (речові докази, документи) є такою, що при їх знищенні чи

втраті відновити їх буде неможливо. Так, на сьогодні нормами Кримінального процесуального кодексу України [301] передбачено можливість відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження, проте, її обмежено законодавчою вимогою про те, що відновленню підлягають втрачені матеріали в тому кримінальному провадженні, яке завершилося ухваленням вироку суду [340, с. 40]. Іншими словами, у разі фізичного знищення чи втрати певного процесуального джерела доказів у кримінальному провадженні, в якому ще тільки триває судовий розгляд і не ухвалено вироку, відновити таке джерело у порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України [301], на сьогодні неможливо.

Щодо особливого законодавства, прийнятого у сфері збирання матеріалів та доказів у кримінальних провадженнях на окупованих територіях України Луганської та Донецької областей, відзначимо, що із метою забезпечення належного виконання Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» щодо превентивного затримання в районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності, на строк понад 72 години» від 12.08.2014 № 1630-VII [346] та Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції» від 12.08.2014 № 1631-VII [347] Міністерством внутрішніх справ України, Генеральною прокуратурою України та Службою безпеки України була розроблена та затверджена Інструкція про порядок превентивного затримання у районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності, та особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції [348]. Зазначена Інструкція зокрема визначає порядок превентивного затримання у районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних

до терористичної діяльності та порядок здійснення особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції. Проте, у цілому, як і у випадку із збиранням матеріалів та доказів у кримінальних провадженнях, законодавством України недостатньо враховано специфіку прокурорської діяльності на окупованих територіях України Луганської та Донецької областей.

3. Загроза для життя та здоров'я учасників провадження.

Наступною особливістю правового регулювання прокурорської діяльності на окупованих територіях України Луганської та Донецької областей є підвищена ймовірність існування загрози для життя та здоров'я учасників кримінального провадження, у тому числі й самого прокурора [340, с. 39]. У такому випадку прокурор зобов'язаний вжити усіх можливих заходів для забезпечення безпеки учасників провадження. Так, згідно до статті 20 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» від 23.12.1993 № 3782-XII [349] підставою для вжиття заходів забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства є дані, що свідчать про наявність реальної загрози їх життю, здоров'ю, житлу і майну. У даному контексті окупація територій України Луганської та Донецької областей та неоголошені воєнні дії можна кваліфікувати саме як таку загрозу. Відповідно, статтею 7 цього ж нормативно-правового акту встановлено перелік спеціальних заходів забезпечення безпеки, до яких зокрема віднесено: 1) особисту охорону, охорону житла і майна; 2) видачу спеціальних засобів індивідуального захисту і сповіщення про небезпеку; 3) використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження; 4) заміну документів та зміну зовнішності; 5) зміну місця роботи або навчання; 6) переселення в інше місце проживання; 7) поміщення до дошкільної виховної установи або установи органів соціального захисту населення; 8) забезпечення конфіденційності відомостей про особу; 9) закритий судовий розгляд. Окрім того, низку

процесуальних механізмів, що можуть бути використані для забезпечення безпеки, закріплено у тому числі і нормами Кримінального процесуального кодексу України [301]. Із урахуванням того, що після направлення обвинувального акта до суду саме суд має приймати процесуальні рішення в провадженні, прокурор зобов'язаний або звернутись до нього із клопотанням про застосування заходів безпеки, або ж підтримати відповідні клопотання інших учасників кримінального провадження, щодо яких необхідно забезпечити безпеку. Подальше застосування непроцесуальних заходів безпеки також повинен контролювати прокурор.

4. Захист майнових прав фізичних і юридичних осіб та держави на окупованих територіях України Луганської та Донецької областей відрізняється від виконання цих же завдань на мирній території з огляду на обстановку та умови, які склалися.

Проаналізувавши наукову літературу, першочергово звернемо увану на позицію О.К. Лаптінової та О.І. Богатирьової, які вказують на те, що чинним Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [298] встановлюється, що у разі відсутності суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого віднесено захист законних інтересів держави, а також у разі представництва інтересів громадянина з метою встановлення наявності підстав для представництва, прокурор має право витребовувати за письмовим запитом, ознайомлюватися та безоплатно отримувати копії документів і матеріалів від зазначених вище органів у порядку, визначеному законом. Також, виключно з ціллю встановлення наявності підстав для представництва інтересів держави в суді у випадку, якщо захист законних інтересів держави не здійснює або неналежним чином здійснює суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, прокурор має право отримувати інформацію, яка на законних підставах належить цьому суб'єкту, витребовувати та отримувати від нього матеріали та їх копії. Проте, законодавчо не врегульовано проблему, яка полягає у тому, що в умовах окупації територій України Луганської та

Донецької областей прокурор фактично не має можливості отримати інформацію від інших осіб. Тому, захист майнових прав фізичних, юридичних осіб та держави при здійсненні прокурором своїх повноважень у зоні проведення антитерористичної операції ускладнюється вимушеною передислокацією підприємств, установ, організацій на територію, підконтрольну Україні, та неможливістю доступу до архівних документів, відповідних інформаційних даних (реєстрів, списків та іншої накопиченої інформації), які знаходяться на окупованій території тощо [350, с. 61]. Враховуючи, що при зверненні до суду з позовними заявами доказування порушеного права законодавцем покладено на позивача, низка доказів може перебувати на території, не підконтрольній Україні.

Окрім того О.К. Лаптінова та О.І. Богатирьова вказують на те, що законодавцем не урегульовано й питання зупинення перебігу строків позовної давності у зв’язку з окупацією територій України Луганської та Донецької областей, що в майбутньому унеможливлює захист інтересів держави [350, с. 62]. Статтею 263 Цивільного кодексу України [351] визначено випадки зупинення перебігу позовної давності, у тому числі, якщо пред'явленню позову перешкоджала надзвичайна або невідворотна за даних умов подія (непереборна сила). Проте, по-перше, у даному нормативно-правовому акті прямо не вказано про антитерористичну операцію чи окупацію територій України Луганської та Донецької областей. По-друге, те, що окупація територій України Луганської та Донецької областей є непереборною силою ще необхідно довести у суді.

Серед спеціальних нормативно-правових актів у даній сфері, прийнятих у зв’язку із вищезазначеними подіями, є Закон України «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв’язку з проведенням антитерористичної операції» № 1632-VII [341], прийнятий із метою правового врегулювання вказаного питання, то який було нами частково проаналізовано у контексті обмежених можливостей функціонування правоохоронних та судових органів на окупованих територіях України

Луганської та Донецької областей.

5. Правове регулювання проведення обшуків.

На існування специфіки у зазначеній сфері вказує зокрема М.О. Лисенков [352, с. 62]. Так, дослідник звертає увагу на те, що згідно статті 615 Кримінального процесуального кодексу України [301] прокурорам, які здійснюють свої повноваження у зоні проведення антитерористичної операції, надано право самостійно (без рішення суду) приймати рішення про проведення обшуку у житлі чи іншому володінні особи. У даному контексті зазначимо, що дана стаття у цілому стосується не лише обшуків, а досудового розслідування. Її зміст полягає у тому, що на місцевості, на якій діє правовий режим воєнного, надзвичайного стану, проведення антитерористичної операції, тобто і на окупованих територіях України Луганської та Донецької областей, у разі неможливості виконання у встановлені законом строки слідчим суддею повноважень, ці повноваження виконує відповідний прокурор. Це означає суттєве розширення повноважень прокурора в чинних умовах на даних територіях.

Проте, найбільші суперечки дана норма викликає саме серед дослідників питання обшуків на окупованих територіях України Луганської та Донецької областей. Так, М.О. Лисенков відзначає [352, с. 62], що вчені вважають, що надання прокурорам таких повноважень суперечить вимогам Конституції України [300], Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод [353], рішенням Європейського суду з прав людини та іншим міжнародним актам і грубо порушує стандарти та права людини, оскільки стаття 30 Конституції України [300] гарантує недоторканність житла, яка не може бути порушеною інакше як за вмотивованим рішенням суду. Тобто, лише суд або слідчий суддя мають повноваження приймати рішення про обмеження даного права людини. Інші указують на те, що інакший порядок проникнення у житло чи інше володіння особи можливий тільки у невідкладних випадках, пов’язаних із порятунком життя людей та майна, або під час безпосереднього переслідування осіб, підозрюваних у

вчиненні злочину [352, с. 62]. Проте, логічним є висновок, що норма статті 615 Кримінального процесуального кодексу України [301] не в повній мірі суперечить ніяким іншим нормативно-правовим актам з наступних причин.

По-перше, Конституцією України чітко встановлена можливість порушення недоторканості житла за вмотивованим рішенням суду. В умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції прокурор наділений правом виконувати повноваження слідчого судді. Тобто, на окупованих територіях України Луганської та Донецької областей прокурор наділений правом порушення недоторканості житла за прийнятим ним вмотивованим рішенням. По-друге, у статті 64 Конституції України [300] передбачено, що окремі права та свободи людини можуть бути обмежені в умовах воєнного або надзвичайного стану. Головна проблема полягає у тому, що на окупованих територіях України Луганської та Донецької областей оголошено не воєнний або надзвичайний стан, а проведення антитерористичної операції, що далеко не є тотожними поняттями. Тому, у даному аспекті необхідними є або зміни до Конституції України, що є вкрай малоймовірно, або ж офіційна зміна статусу комплексу заходів, що проводяться нашою державою на окупованих територіях України Луганської та Донецької областей.

6. Об’єктивні та суб’єктивні перешкоди щодо з’явлення учасників кримінального провадження до суду.

Об’єктивні перешкоди із точки зору О.В. Єні пов’язуються із неможливістю особи прибути у визначений час до суду, за наявності у неї бажання чи наміру прибути. При цьому, такі перешкоди можуть виникнути як у прокурора, так і у інших учасників кримінального провадження. Вирішення даної проблеми дослідниця вбачає у наступному: 1) використання можливості здійснення повноважень прокурора у кримінальному провадженні групою прокурорів, що втім не регламентовано на законодавчому рівні окрім резонансних та багатоепізодних кримінальних проваджень про тяжкі та особливо тяжкі злочини, або у провадженні

стосовно кількох осіб – у такому разі можливим є залучення до складу групи прокурорів прокуратур за місцем вчинення кримінального правопорушення; 2) застосування дистанційного судового провадження (у разі неможливості явки учасників) – відео конференції, про що прокурор, як сторона кримінального провадження, має право заявити відповідне клопотання [340, с. 38]; 3) застосування процесуального механізму допиту свідка, потерпілого під час досудового розслідування (стаття 225 Кримінального процесуального кодексу України [301]), а саме – використання результатів такого допиту під час судового засідання. Кримінальний процесуальний кодекс України як підставу проведення цієї процесуальної дії передбачає необхідність отримання показань свідка чи потерпілого під час досудового розслідування, якщо існування небезпеки для життя і здоров'я свідка чи потерпілого, їх тяжка хвороба, наявність інших обставин можуть унеможливити їх допит в суді або вплинути на повноту чи достовірність показань [340, с. 39]. Із даного приводу варто зазначити, що у цілому законодавець належним чином врегулював дані питання, безвідносно до того чи мають місце ці обставини на окупованих територіях, чи ні. Певні нормативні особливості у контексті правового регулювання прокурорської діяльності не спостерігаються, проте як і у випадку з аналізом інших специфічних напрямів відзначимо, що на окупованих територіях України Луганської та Донецької областей вірогідність виникнення об'єктивних перешкод щодо з'явлення учасників кримінального провадження до суду є значно вищою, аніж на підконтрольній Україні території.

У свою чергу, суб'єктивними перешкодами вважаються такі, що пов'язані із небажанням учасника кримінального провадження з'явитися до суду, у тому числі й продиктовані бажанням уникнути кримінальної відповідальності, затягнути час судового розгляду, продемонструвати своє негативне ставлення до судових та правоохоронних органів тощо. Вони не пов'язані із дією об'єктивних факторів, а особа використовує такі чинники для приховання свого бажання уникнути участі у судовому розгляді. Окрім

звичайних механізмів, передбачених Кримінальним процесуальним кодексом України [301] для вирішення таких ситуацій, таких як привід, застосування запобіжного заходу, оголошення в розшук, накладення грошового стягнення тощо, існує можливість провести судовий розгляд за відсутності обвинуваченого, або ж провести превентивне затримання [354, с. 43]. Останній правовий інститут виник у зв'язку із ухваленням Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом»» щодо превентивного затримання у районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності, на строк понад 72 години» від 12.08.2014 № 1630-VII [346], який було зокрема, доповнено новою статтею 15-1 «Особливості превентивного затримання у районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності». Відповідно до цієї статті для відвернення терористичних загроз у районі проведення антитерористичної операції можливе превентивне затримання осіб, причетних до терористичної діяльності, на строк понад 72 години здійснюється відповідно до кримінального процесуального законодавства з урахуванням особливостей, встановлених цим Законом, а його граничний строк не може перевищувати тридцяти діб за умови обґрунтованої підозри у вчиненні підозрюваною особою терористичної діяльності [355]. Тобто, і у даному випадку мають місце нормативні особливості, характерні саме для умов окупації території України Луганської та Донецької областей.

Специфіка правового регулювання діяльності прокуратури АР Крим.

На сьогодні прокуратура Автономної Республіки Крим є органом державної влади, який відповідно до Конституції та законів України здійснює обвинувальну, представницьку, контрольно-наглядову функції в Автономній Республіці Крим, та який із огляду на вищенаведені обставини тимчасово передислокований до міста Києва. Серйозна проблема при здійсненні функцій прокуратурою Автономної Республіки Крим полягає у тому, що сам орган на материкову частину України передислокований не повністю. Носії інформації стосовно діяльності прокуратури, архіви,

документи тощо, частина службовців залишились на тимчасово окупованій території. Тобто, низка важливих для діяльності прокуратури Автономної Республіки Крим засобів та інструментів на сьогодні є відсутніми. Окрім того, прокурори Автономної Республіки Крим позбавлені можливості реалізовувати свою компетенцію безпосередньо на території півострова. Усе вказане значно обмежує та позбавляє можливості реалізувати передбачені статтею 2 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [298] функції щодо підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадянина або держави в суді у визначених законом випадках, нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство та 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.

Окремі аспекти специфіки діяльності прокуратури Автономної Республіки Крим у після окупаційний період в своїх працях розглядали такі науковці та дослідники, як: А. Дуда, С. Горобчишина, Т.А. Гришина, Т. Гучакова, О.В. Єні, Ю. Каздобіна, Л.С. Нецька, О. Смірнов, Ю. Тищенко тощо. Проте, відсутність актуальних комплексних досліджень на дану тему обумовлює необхідність звернення до виділеного питання.

Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [298]. У статті 14 останнього зокрема встановлено, що загальна чисельність працівників органів прокуратури становить не більше 15000 осіб. Відштовхуючись від цієї кількості Генеральна прокуратура України і визначає кількість працівників прокуратури Автономної Республіки Крим. На веб-ресурсі прокуратури Автономної Республіки Крим чинна загальна кількість працівників не вказана, проте відомо, що її структуру становлять Прокурор Автономної Республіки Крим, Перший заступник прокурора Автономної Республіки Крим, Заступник прокурора Автономної Республіки Крим, Відділ роботи з кадрами, Відділ організаційно-правового

забезпечення, статистики та ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, Управління нагляду у кримінальному провадженні, Відділ нагляду за додержанням законів у кримінальному провадженні та запобігання корупції, Відділ нагляду за додержанням законів органами Служби безпеки України, державної прикордонної та фіскальної служб, Управління з розслідування кримінальних проваджень слідчими органів прокуратури та процесуального керівництва, Слідчий відділ, Відділ процесуального керівництва у кримінальних провадженнях слідчих прокуратури та підтримання державного обвинувачення, Відділ представництва інтересів громадян та держави в суді, Прокурори прокуратури Автономної Республіки Крим, Секретаріат (на правах відділу), Відділ фінансування та бухгалтерського обліку, Відділ матеріально-технічного забезпечення та соціально-побутових потреб, Режимно-таємна частина (на правах відділу) Головний спеціаліст з питань інформатизації та Прес-секретар (на правах головного спеціаліста) [356]. У науковій літературі відзначається, що станом на червень 2015 року структурою та штатним розписом прокуратури Автономної Республіки Крим в апараті прокуратури було передбачено 35 посад, із них 25 посад оперативних працівників, 8 посад державних службовців та 2 посади технічних працівників, а вже станом на липень 2017 року штатна чисельність працівників апарату прокуратури АР Крим складала 57 посад, з яких 35 передбачено для прокурорсько-слідчих працівників, а 18 – для державних службовців (допоміжних працівників) і технічних працівників [357, с. 33]. Із цього можна зробити наступні умовиводи: по-перше, про існування тенденції до значного збільшення кількості персоналу прокуратури Автономної Республіки Крим; по-друге, розширення штату прокуратури свідчить про збільшення об’ємів та масштабів її діяльності, що також є позитивною тенденцією.

Тож, зробимо висновок про те, що на сьогодні Автономна Республіка Крим представляє собою повноцінний орган державної влади, який здійснює обвинувальну, представницьку, контрольно-наглядову функції в Автономній

Республіці Крим. Окрім того, звернемо увагу на те, що кількість посад в прокуратурі Автономної Республіки Крим була значно більшою в доокупаційний період, що обумовлено як труднощами із передислокацією, так і ускладненням діяльності, із огляду на неможливість реалізації компетенції безпосередньо на території півострова. Проте, варто відмітити, що особливих змін до законодавства про прокуратуру, враховуючи специфіку діяльності прокуратури Автономної Республіки Крим, у цей період не було прийнято. Вона продовжує функціонувати згідно норм Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [298], у якому відсутня термінологія на кшталт «тимчасово окуповані території» чи «антитерористична інформація». Тобто, згідно норм даного нормативно-правового акту, правове регулювання діяльності прокуратури Автономної Республіки Крим не відрізняється від правового регулювання інших органів прокуратури.

Для реалізації указаних вище напрямів, Автономною Республікою Крим вчиняються наступні дії [357, с. 33]:

1) реагування на порушення прав затриманих, ув'язнених і засуджених на території Кримського півострову – для цього відкрито «гарячу» лінію (телефонну та електронної пошти); окрім цього до прокуратури постійно надходять звернення від громадян, що проживають на тимчасово окупованій території півострова Крим, від їх родичів з материкової частини України, від вимушено переміщених з півострова осіб, а також їх представників, які в цілому стосуються наступної проблематики: а) незаконного вивезення громадян України, засуджених до позбавлення волі, з території Автономної Республіки Крим до Російської Федерації для відбування ними покарання; передачі (видачі) таких осіб на материкову частину Україну для подальшого відбування покарання; б) передачі (видачі) з території півострова Крим на материкову частину Україну громадян України, засуджених до покарання у виді позбавлення волі; 3) здійснення представниками окупаційної влади незаконних обшуків та арештів (затримань), що вчиняються стосовно осіб,

які мають відкрито проукраїнську позицію та/або є проявом дискримінації за політичною, національною, мовною чи релігійною ознаками; в) порушення права на справедливий суд через перебування на тимчасово окупованій території півострова Крим відповідних матеріалів кримінальних проваджень і неможливістю їх відновлення (згідно кримінального процесуального закону) на стадії досудового провадження; г) порушення представниками окупаційного режиму права власності, трудових або інших прав громадян на території півострову Крим; д) про визнання потерпілим або допиту у якості свідка у кримінальному провадженні, зокрема, розпочатому за статтею 438 Кримінального кодексу України [334] (порушення законів та звичаїв війни) [356];

2) пред'явлення позовів – за інформацією, наявною у відкритих джерелах, лише за 2015–2016 роки прокуратурою Автономної Республіки Крим пред'явлено до судів 111 позовів (заяв) на загальну суму 177,4 млн. грн.; із них задоволено 102 позови на суму 177,4 млн. грн., у т. ч. майже 12 млн. грн. повернено до бюджету; судами на користь держави стягнуто майже 1.17 млн. грн., повернуто у власність держави майно загальною вартістю понад 100 млн. грн.;

3) вжиття заходів щодо забезпечення та реалізації прав громадян, які проживають на тимчасово окупованій території, на отримання документів, що підтверджують громадянство України - зокрема, із метою захисту інтересів малолітніх громадян, які проживають на тимчасово окупованій території, до прокуратури автономії упродовж 2014–2016 років надійшло 46 звернень стосовно представництва інтересів дітей з метою встановлення факту народження на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя, при чому низка із них була задоволена, а дітям оформлено свідоцтва про народження українського зразка [356].

Із цього зробимо висновок, що виходячи із функцій прокуратури, закріплених статтею 2 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [298], не зважаючи на діяльність на території не окупованої

території України, прокуратура Автономної Республіки Крим належним чином реалізовує свою компетенцію, що стосується громадян та території саме Кримського півострову.

Ще одним важливим напрямом діяльності прокуратури Автономної Республіки Крим, не пов’язаним безпосередньо із її функціями, закріпленими статтею 2 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [298], є взаємодія із іншими міністерствами та організаціями щодо порушення іноземними державами норм міжнародного права, законодавства України щодо окупованої території Автономної Республіки Крим, на підставі яких Міністерством закордонних справ України направлено 5 нот та 1 протест, проведено робочі зустрічі з представниками інших держав; питання порушення норм міжнародного права та Резолюції Генеральної Асамблеї Організації Об’єднаних Націй обговорено на сесії Виконавчої Ради ЮНЕСКО, накладено санкції на осіб, які порушили порядок в’їзду-виїзду на тимчасово окуповану територію, шляхом заборони в’їзду в Україну, вжито інших заходів відповідно до компетенції [357, с. 34]. Так, 4 червня 2015 року Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову № 367 «Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї» [358], згідно пункту 3 якої в’їзд на тимчасово окуповану територію України та виїзд з неї здійснюються для іноземців та осіб без громадянства через контрольні пункти за паспортним документом та спеціальним дозволом, виданим територіальним органом Державної міграційної служби або територіальним підрозділом Державної міграційної служби у Новотроїцькому чи Геніческому районі Херсонської області. Відповідно, поширеними є випадки, за яких іноземці та особи без громадянства потрапляють до окупованих територій в обхід контрольних пунктів України, та всупереч вітчизняному законодавству. Тож, як засвідчує наше дослідження, прокуратура Автономної Республіки Крим у даному контексті виконує роль партнера інших міністерств та організацій у питаннях опротестування незаконних дій окупанта, його громадян та громадян інших

держав й осіб без громадянства.

Аналіз офіційного веб-ресурса Автономної Республіки Крим [356] засвідчив відсутність у його структурі окремого розділу, присвяченого нормативним актам та документам, за допомогою яких здійснюється правове регулювання її діяльності. Натомість, на його сторінці розташоване посилання на офіційний веб-ресурс Генеральної прокуратури України [359], на якому відповідний розділ присутній. Із цього можемо зробити висновок, що загалом правове регулювання діяльності прокуратури Автономної Республіки Крим не має відмінностей від правового регулювання інших органів прокуратури, на що нами вже вказувалось при аналізі норм Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [298]. Так, керуючись веб-ресурсом Генеральної прокуратури України [359], можна дійти до висновку, що нормативно-правову основу діяльності прокуратури Автономної Республіки Крим становлять: Конституція України [300], Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [298], Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 № 2135-XII [360], Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР [361] та багато інших законів, Кримінальний процесуальний кодекс України [301], Кримінальний кодекс України [334], Митний кодекс України [362], Господарський кодекс України [363] й низка інших кодексів, Укази Президента України, Постанови Кабінету Міністрів України, Постанови Верховного суду України, Постанови Вищого господарського суду України, різноманітні накази й інструкції, Нормативні документи Генеральної прокуратури України, серед яких Регламент Генеральної прокуратури України, її накази, положення, інструкції та інші організаційно-розпорядчі документи. Низка із перерахованих нормативно-правових актів зазнали змін внаслідок подій 2014 року, на що нами вказувалось при аналізі правового регулювання прокурорської діяльності на окупованих територіях України Луганської та Донецької областей. Водночас не кожен із них враховує специфіку діяльності прокуратури Автономної Республіки Крим, внаслідок

чого змінені норми мають доволі загальний характер і рівноцінно врегульовують як діяльність останньої, так і прокуратур Луганської та Донецької областей, функції яких хоч і не поширюються тимчасово на усю територію даних регіонів, проте місцем дислокації все ж залишається територія їх компетенції.

Наступною категорією нормативно-правових актів, які визначають специфіку правового регулювання діяльності прокуратури Автономної Республіки Крим, є прийняті на міжнародному чи внутрішньодержавному рівні акти, що визначають чинний статус Автономної Республіки Крим у складі України, а також засуджують агресію Російської Федерації. І хоча більшість із них не містять норми законодавства про прокуратуру, проте вони є визначальними для нинішнього статусу прокуратури Автономної Республіки Крим, прийняття подальших змін до вітчизняного законодавства, а також для напрямків функціонування досліджуваного органу.

Так, Генеральною Асамблеєю Організації Об’єднаних Націй у період, починаючи від початку російської агресії було прийнято дві Резолюції стосовно окупації Автономної Республіки Крим: від 27 березня 2014 року № 68/262 «Територіальна цілісність України» [364], від 19 грудня 2016 року № 71/205 «Стан з правами людини в Автономній Республіці Крим та місті Севастополь (Україна)» [365], якою зокрема було засуджено дискримінації жителів тимчасово окупованого Криму, в тому числі проти кримських татар, а також українців і осіб, що належать до інших етнічних і релігійних груп, та здійснено заклик до Російської Федерації дотримуватися своїх зобов'язань відповідно до чинного міжнародного права, вжити всіх необхідних заходів для того, щоб негайно покласти край всім утискам прав людини в Криму, негайно звільнити українських громадян, які були незаконно затримані і засуджені Цінність прийняття даних Резолюцій у загальнодержавному аспекті визначається тим, що на міжнародному рівні було визнано неправомірність включення Російською Федерацією території України до свого складу та засудження її дій. Відповідно, їх вплив на специфіку

правового регулювання діяльності прокуратури Автономної Республіки Крим полягає у тому, що вищезазначені дискримінації, утиски та порушення на сьогодні фактично є основними напрямами реалізації нею своїх функцій. А отже, визнання Автономної Республіки Крим української територією та засудження порушення прав людини в Автономній Республіці Крим і місті Севастополь з боку самопроголошеної влади, свідчить про доцільність існування прокуратури Автономної Республіки Крим в умовах окупації, та про міжнародне схвалення її діяльності.

Також Резолюції у даній сфері приймались асамблеєю Ради Європи, та передусім стосувались засудження дій Російської Федерації й порушень прав людини на окупованих територіях. Наприклад, Резолюція №2028 (2015) «Гуманітарна ситуація: українські біженці і переміщені особи» [366] окреслила стурбованість даного органу з приводу погіршення стану з правами людини в Криму, зокрема, через залякування населення, переслідування та дискримінацію етнічного українського та кримськотатарського населення, а також внутрішнього й зовнішнього переселення громадян. В свою чергу, Резолюцією №2112 (2016) «Гуманітарні занепокоєння щодо людей, захоплених під час війни в Україні» [367] було засуджено ситуацію, за якої сотні українських військових, було взято у полон та або викрадено. Також, було висловлено стурбованість з приводу ситуації у Криму, в якому після незаконної анексії півострова Російською Федерацією, де-факто влада використовує російське законодавство проти екстремістів, сепаратистів і терористів, щоб затримувати кримськотатарських та українських активістів. Асамблея засудила заборону Меджлісу як екстремістської організації, що суперечить міжнародним стандартам та демонструє систематичне порушення прав кримських татар. Також було опубліковано заклик до влади Російської Федерації звільнити усіх українських в’язнів, що були захоплені і ув’язнені на території Російської Федерації та незаконно анексованого Криму за політично вмотивованими звинуваченнями; провести дієві розслідування та судові покарання винних у

випадках викрадення, вимушених зникнень, катувань та політично вмотивованих вбивств українських та кримськотатарських активістів у Криму; негайно надати безперешкодний доступ до Криму конвенційним та моніторинговим механізмам міжнародних правозахисних організацій. Зазначені у Резолюціях заклики та засудження також у багатьох моментах відповідають нинішній діяльності прокуратури Автономної Республіки Крим.

До нормативних джерел, які мають значний вплив на специфіку правового регулювання діяльності прокуратури Автономної Республіки Крим також варто віднести Рішення Конституційного Суду України, зокрема від 14.03.2014 № 2-рп/2014 у справі за конституційними поданнями виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про проведення загальнокримського референдуму» (справа про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим) [368] та від 20.03.2014 № 3-рп/2014 у справі за конституційним поданням виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про Декларацію про незалежність Автономної Республіки Крим і міста Севастополя» [369]. Роль даних актів полягає у тому, що Україна, як суверенна та незалежна держава, не визнає прийняті Верховною Радою Автономної Республіки Крим рішення щодо проведення референдуму та проголошення незалежності. Відповідно, згідно таких рішень прокуратура Автономної Республіки Крим провадить свою діяльність на території півострову як на тимчасово окупованій, із відповідними правовими наслідками. Невизнання зазначених рішень неконституційними суперечило би самій суті діяльності прокуратури Автономної Республіки Крим, оскільки у такому разі втрачався б сенс існування даного органу на даний момент.

Тому, законодавча протидія України країні-агресору безпосередньо відзначається на правовому регулюванні прокуратури Автономної Республіки Крим.

Президентом України, у тому числі й виконуючим його обов'язки, щодо анексії Автономної Республіки Крим було прийнято низку Указів, серед яких ми виділимо «Про зупинення дії Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим» від 6 березня 2014 року № 1702-6/14 «Про проведення загальнокримського референдуму»» від 07.03.2014 № 261/2014 [370] та «Про зупинення дії Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 11 березня 2014 року № 1727-6/14 «Про Декларацію про незалежність Автономної Республіки Крим і міста Севастополя»» від 14.03.2014 № 296/2014 [371]. Зупинивши дію відповідних Постанов, гарант Конституції України вжив належних заходів для збереження територіальної цілісності нашої держави. Проте, введення Російською Федерацією на територію півострова військовослужбовців без опізнавальних знаків та фактичне захоплення адміністративних будівель фактично унеможливило виконання даних Указів. Разом з тим, прийняття Указів сприяє легітимізації діяльності прокуратури Автономної Республіки Крим на підконтрольній Україні території, оскільки діяльність окупаційної прокуратури на зазначених землях суперечить законодавству України та нормам міжнародного права. Єдиною легітимною прокуратурою Автономної Республіки Крим на сьогодні є та, що наказом виконуючого обов'язки Генерального прокурора України від 12.06.2014 р. № 33 була передислокована до міста Київ.

Серед актів Верховної Ради України, які обумовлюють специфіку правового регулювання діяльності прокуратури Автономної Республіки Крим, виділимо в першу чергу Постанову «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим» від 15.03.2014 № 891-VII [372] та «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Стратегія реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території

Автономної Республіки Крим та міста Севастополь: проблемні питання, шляхи, методи та способи»» від 22.09.2016 № 1602-VIII [373]. Їх роль для правового регулювання прокуратури Автономної Республіки Крим є подібною до попередніх зроблених нами висновків.

4.2 Проблеми та недоліки правового регулювання прокурорської діяльності в Україні

Україна, запровадивши процеси розбудови демократичної правової держави та проголосивши курс до євроінтеграції, розпочала розбудову та реформування державних інституцій із урахуванням визнаних світовою спільнотою демократичних та гуманістичних засад і міжнародних стандартів з метою законності, захисту прав й інтересів громадян, їхніх свобод, верховенства права [374]. Те, що європейський курс України закріплений на рівні Основного Закону нашої держави, вимагає належної організації діяльності її органів, у тому числі й органів прокуратури, та їхніх посадових осіб із урахуванням тих засад, на яких функціонують відповідні органи у європейських країнах. У свою чергу, від вітчизняного законодавця вимагається забезпечення ефективності законодавства, яке урегульовує діяльність органів прокуратури та, безпосередньо прокурорської діяльності. Втім, не зважаючи на існування безумовно позитивних тенденцій щодо перманентного удосконалення вітчизняного законодавства про прокуратуру та забезпечення законності в прокурорській діяльності, на практиці прокурори досить часто не виконують покладені на них функції, проявляють терпимість до беззаконня, є суб’єктами порушення законності. Особливій критиці піддається правове регулювання прокурорської діяльності в Україні, адже воно безпосередньо відображається на забезпеченні законності в нашій державі.

По суті становлення правової системи демократичної держави в Україні все ще продовжується, і в цьому процесі вирішення проблем

правового регулювання прокурорської діяльності має одне із першочергових значень, адже ефективність органів прокуратури на даному етапі піддається сумнівам. Із прийняттям 14 жовтня 2014 року нового Закону України «Про прокуратуру» № 1697-VII [298] було розпочато реформування органів прокуратури України та прокурорської діяльності із урахуванням європейських стандартів. Законом було закріплено велику кількість нововведень, які до цих пір оцінюються вітчизняними науковцями, як позитивні – було ліквідовано функції нагляду за додержанням і застосуванням законів; створено нормативні передумови для запровадження прокурорського самоврядування; встановлено новий порядок призначення прокурорів на посади; змінено систему прокуратури тощо. Все це наблизило прокурорську діяльність в Україні до вимог європейського співтовариства. Але в той самий час, у науковій літературі досить часто відзначається те, що під час розробки вітчизняного законодавства про прокуратуру було допущено ряд помилок, у тому числі й копіювання закордонних моделей державно-правового устрою (зокрема, системи судоустрою, структур контролюючих і наглядових органів) без урахування можливостей України, а також у ньому є ряд положень, які потребують коригування. Саме тому, дослідження питання проблем та недоліків правового регулювання прокурорської діяльності в Україні, а також пошук шляхів їх вирішення є важливими для нашого дослідження. Належне правове регулювання прокурорської діяльності в Україні є однією із ключових передумов підвищення результативності діяльності органів прокуратури, і до тих пір поки наявні проблеми не будуть вирішені, дане питання матиме актуальність для наукової спільноти.

Окремі проблеми та недоліки правового регулювання прокурорської діяльності виокремлювались такими вченими-правниками як О.А. Банчук, В.Ф. Гаєвий, Г.О. Ганова, Л.Р. Грицаєнко, Е.Ф. Іскендеров, В.В. Костицький, М.В. Косюта, В.В. Кудрявцев, А.В. Лапкін, Н.В. Лісова, В.С. Лукомський, С.М. Малихіна, О.Р. Михайленко, Н.Р. Нижник, Н.В. Пономарьова, Г.П.

Середа, В.В. Сухонос, Л.А. Хруслова, М.О. Шорін, М.К. Якимчук тощо. Однак, питання проблем і недоліків правового регулювання прокурорської діяльності в Україні не є вичерпаним, оскільки прийнято чимало законодавчих актів, що регулюють прокурорську діяльність, які потребують комплексного та системного узгодження, особливо Кримінальний процесуальний кодекс України [301] та новий Закон України «Про прокуратуру» [298]. Більше того, недослідженими станом на сьогодні є питання статусу прокурорських працівників, організації прокурорської діяльності, стимулювання партнерських відносин між прокуратурою та людиною.

Досліджуючи семантичне значення певних явищ так чи інакше ми звертаємося до їх енциклопедичного тлумачення у зв'язку з розкриттям всебічного зв'язку між філологічним, соціальним, економічним та правовим значенням досліджуваних питань. Так, для повноти та деталізації нашого дослідження необхідно встановити значення понять «проблема» і «недолік», почергово розкрити їх взаємозв'язок та співвідношення.

Філософське розуміння поняття «проблема» є ключовим в контексті виокремлення значення даного поняття для нашого дослідження. Так, проблема у філософському розумінні – це знання про незнання. Щоб остаточно сформулювати проблему, щодо неї слід виконати наступні процедури: 1) відділення реальних проблем від псевдопроблем; 2) селекцію реальних проблем за критерієм необхідності їх вирішення; 3) відбір проблем за критерієм цінності результату, що очікується; 4) відбір проблем відповідно до критерію можливості їх вирішення [375, с. 126]. При цьому, неправильно поставлена проблема, або псевдопроблема, ведуть убік від вирішення справжніх проблем [376, с. 895].

Отже, на нашу думку, проблема – це форма наукового знання, що поєднує складні питання, які потребують свого вирішення для досягнення конкретно сформованого, свідомого і цілеспрямованого результату, що має значення для конкретного дослідження, оскільки є належним для нього. При

цьому проблема в межах нашого дослідження пов'язується з правовими важелями впливу, а отже правовою проблемою є те, що охоплює правове поле пізнання.

В частині правового регулювання прокурорської діяльності існує невичерпне коло проблем, які потребують невідкладного вирішення. Однак, ми окреслимо лише ключові, основні з них, без вирішення яких неможлива трансформація прокуратури у орган, що здійснює забезпечення прав людини і громадянина на засадах верховенства права, законності, гласності, незалежності, єдиноначальності і колегіальності, субординації і координації тощо.

Варто зауважити, що багатьма науковцями вже виокремлювалися проблеми правового регулювання прокурорської діяльності. Так, А.В. Лапкін вказує, що такі проблеми носять фактичний, організаційний і правовий характер. До проблем фактичного характеру науковець відносить політичну нестабільність, економічну кризу, зубожіння і правовий нігілізм населення, поширення злочинності та корупції. До проблем організаційного характеру вчений-правник відносить вдосконалення системи та структури органів прокуратури (зокрема ліквідація спеціалізованих прокуратур, реформування військових прокуратур, структурна перебудова апаратів прокуратур), недосконаліть відомчої нормативної бази прокуратури відповідно до останніх змін у законодавстві, кадрове забезпечення органів прокуратури, боротьба з бюрократизмом, формалізмом, запровадження демократичних стандартів в управлінні і діяльності органів прокуратури. І врешті до проблем правового характеру автор відносить невизначеність місця прокуратури з-поміж інших органів державної влади, невирішеність питання спрямованості прокуратури, удосконалення правових основ прокурорської діяльності [377, с. 17]. Втім, варто враховувати, що такі висновки були зроблені автором ще до прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298], а тому ряд із зазначених проблем все ж були вирішені або повністю, або частково. Але разом із тим,

погодимось із тим, що до цих пір для правового регулювання прокурорської діяльності характерні проблеми, які мають фактичний, організаційний і правовий характер.

Венеціанська комісія, даючи свій висновок на положення нового Закону України «Про прокуратуру» [298] констатувала наявність наступних проблем правового регулювання прокурорської діяльності на сучасному етапі в Україні: 1) невластивість прокуратурі такого права, як право прокурора представляти в суді інтереси неповнолітніх та недієздатних громадян та органи влади; 2) недостатні гарантії незалежності прокурорів від керівництва; 3) надмірна політизація посади Генерального прокурора України; 4) загроза гласності діяльності активістів та журналістів при висвітленні діяльності прокуратури; 5) недосконаліть процедури притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності [378, с. 5-31]. Аналізуючи даний висновок, можемо констатувати, що Венеціанська комісія виокремила досить масштабні проблеми правового регулювання прокурорської діяльності, втім варто враховувати наступні моменти: по-перше, після прийняття Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298], він зазнавав неодноразових змін, тому проблеми його проекту, та сучасні проблеми й недоліки правового регулювання прокурорської діяльності згідно із даним нормативно-правовим актом не є тотожними; по-друге, висновки Венеціанської комісії не стосувались можливих практичних проблем запровадження нововведень, нехарактерних для законодавства, що регулює прокурорську діяльність, новим Законом України «Про прокуратуру», тому такі новели, як питання скорочення чисельності прокуратури, скорочення кількості заступників генпрокурора максимум до трьох, позбавлення прокуратури загального нагляду, ліквідація спеціалізованих прокуратур вважались позитивними нововведеннями.

Із іншої сторони, все ж варто враховувати, що проект не був суто негативним і встановлював велику кількість позитивних моментів. Зауважимо, що в цілому Венеціанська комісія позитивно охарактеризувала

даний законопроект, однак відзначає, що в ньому є положення, які вимагають коректування. Наприклад, він не містив норми про максимальну кількість прокурорів у Генеральній прокуратурі (на сьогодні, дана проблема так і не була вирішена, і у статті 8 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298], яка урегульовує питання структури Офісу Генерального прокурора, встановлено лише те, що Офіс Генерального прокурора очолює Генеральний прокурор, у якого є два перших заступники та заступники, а також заступник - керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури), місцевих і регіональних прокуратурах (на сьогодні, статтею 14 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298] встановлено лише те, що загальна чисельність працівників органів прокуратури становить не більше 15000 осіб, і при цьому загальна чисельність прокурорів не може становити більше 10000 осіб). Викликало заперечення і антиконституційне положення про те, що кандидати до складу кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від уповноваженого Верховної Ради з прав людини повинні бути узгоджені з відповідним комітетом Верховної Ради (на сьогодні дане положення відсутнє у змісті Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298]).

Юристи також звертали увагу на норми, в яких йдеться про морально-ділові якості прокурора (ч. 3 ст. 38, ч. 3 ст. 39, ч. 3 ст. 40). Казус в тому, що чинне законодавство України не визначає критеріїв особистих і моральних якостей прокурора, у зв’язку з чим, на думку юристів, на практиці можуть виникнути проблеми з оцінки таких якостей. Зокрема, у статті 27 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298] серед вимог до кандидатів на посаду прокурора визначено вимоги щодо громадянства України, вищої юридичної освіти, стажу роботи в сфері права та володіння державною мовою. Щодо того, хто не може бути призначений на посаду прокурора, висунено вимоги щодо дієздатності такої особи, відсутності захворювань, які перешкоджають виконанню обов’язків прокурора, та відсутності судимостей (якщо судимість не є незнятою чи

непогашеною), й адміністративних стягнень за правопорушення, пов'язані з корупцією. Кваліфікаційний іспит, урегульований статтею 31 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298], також не передбачає встановлення моральних якостей прокурорів, а лише теоретичних знань у галузі права, європейських стандартів у галузі захисту прав людини, володіння державною мовою, аналітичних здібностей кандидатів та практичних навичок.

Тож, із урахуванням вищенаведеного, вважаємо за необхідне систематизувати та виокремити актуальні проблеми правового регулювання прокурорської діяльності. Наше дослідження засвідчило, що проблемами правового регулювання прокурорської діяльності в Україні є наступні:

1) встановлення партнерських відносин між прокуратурою і людиною за умови реалізації субординаційно-координаційного принципу;

2) проблема скасування або збереження загального нагляду як різновиду наглядової прокурорської діяльності;

3) проблеми правового регулювання добору кадрів для здійснення прокурорської діяльності;

4) проблеми визначення критеріїв морально-етичних якостей при доборі кандидатів на посаду прокурора.

Так, найголовнішою проблемою, на наш погляд, є встановлення партнерських відносин між прокуратурою і людиною за умови реалізації субординаційно-координаційного принципу. Так, у Копенгагенській декларації про соціальний розвиток від 01 січня 1995 року вказується на важливість гласності і підзвітності в управлінні державними органами й на необхідність розвитку партнерства з вільними й представницькими організаціями громадянського суспільства [379, с. 111]. Однак, незважаючи на важливість визначення принципу партнерських відносин прокуратури і людини в новому законі України «Про прокуратуру» [298] даний принцип належним чином не відображений.

Є.М. Попович в цьому контексті вказує, що необхідність активізації

партнерських відносин між прокуратурою і людиною обумовлюється рядом факторів. По-перше, у зв'язку із значним збільшенням кількості інформації, що щоденно надходить від різних джерел, і яку кожний прокурор у силу свого посадового положення зобов'язаний вчасно аналізувати для оперативного прийняття поточних і стратегічних рішень, питання якісної обробки інформаційного потоку й організаційного оформлення різних аспектів взаємодії правоохоронних органів стали набувати більш практичного значення. По-друге, в останні роки спостерігається значне кількісне і структурне збільшення суб'єктів правоохоронної діяльності і явне ускладнення функцій кожного з них, що підвищує значущість проблеми адекватної оцінки вхідної інформації і своєчасного реагування на неї. По-третє, орієнтація України на норми європейського співробітництва обумовлює удосконалення системи критеріїв оцінювання діяльності прокуратури, орієнтацію на міжнародні стандарти у галузі захисту прав людини [310, с. 73]. Аналізуючи вище викладене, зауважимо, що партнерство означає діяльність декількох суб'єктів на рівних засадах, використання їх скоординованих зусиль для вирішення проблеми. Поряд із цим, проблема співвідношення важелів впливу прокурорів і населення залишається невирішеною. Так, до цього часу відсутні важелі контролю громадськості за діяльністю прокуратури.

Аналізуючи зміст чинного Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298], зробимо висновок, що громадськість все ж має вплив на діяльність прокуратури, проте в даному контексті варто звернути увагу на те, що дію відповідних статей призупинено до 1 вересня 2021 року згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19.09.2019 № 113-IX [380]. Наприклад, згідно із частиною 5 статті 32 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298], дію якої тимчасово призупинено, громадські організації та фізичні особи можуть подавати до відповідного органу, що здійснює дисциплінарне

провадження, інформацію щодо доброчесності кандидатів на посаду прокурора протягом одного місяця з дня офіційного оприлюднення списку кандидатів, які успішно склали кваліфікаційний іспит. Так само тимчасово призупинено дію частини 6 статті 46 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298], яка передбачає, що громадяни чи громадські об'єднання можуть надавати інформацію у процесі дисциплінарного провадження щодо прокурора. Частина 2 статті 77 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298] також встановлює порядок надання громадянами чи громадськими об'єднаннями інформації, необхідної для дисциплінарного провадження щодо прокурора.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19.09.2019 № 113-IX [380] було прийнято в рамках початку нової реформи прокуратури, яка у тому числі передбачає проведення переатестації прокурорів, і після цього створення нової структури органів прокуратури, яка включатиме Офіс генерального прокурора, обласні й окружні прокуратури. Тому, на даний момент, поки дана реформа не буде проведена, партнерські відносини між прокуратурою і людиною за умови реалізації субординаційно-координаційного принципу по суті відсутні. На наше переконання, в умовах переатестації прокурорів, участь громадськості є необхідною. Для прикладу, при проведенні атестування поліцейських, Інструкцією про порядок проведення атестування поліцейських [381] було передбачено, що до атестаційних комісій включались представники громадських, правозахисних організацій, представники проектів міжнародної технічної допомоги, громадськості та засобів масової інформації за пропозиціями, які були отримані після розміщення відповідних оголошень на офіційних сайтах МВС чи органів поліції, та за наявності їхньої згоди. Для порівняння, Порядок проходження прокурорами атестації [382] таких положень не передбачає.

Таким чином, вирішення проблеми встановлення партнерських відносин між прокуратурою і людиною за умови реалізації субординаційно-

координаційного принципу, на нашу думку, можна вирішити шляхом залучення громадськості до порядку конкурсного добору претендентів на посаду прокурорів (наприклад, громадські спостерігачі); кращого інформування громадськості про резонансні кримінальні провадження, які перебувають на контролі в органах прокуратури. Найбільш актуальними шляхами вирішення даної проблеми в сучасних умовах, коли дію норм Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298] щодо участі громадськості у функціонуванні прокуратури зупинено, ми вбачаємо наступні напрями:

1) на нашу думку, важливо повернути до дії частину 5 статті 32, частину 6 статті 46 та частину 2 статті 77 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298], які урегульовують питання участі громадськості у дисциплінарному провадженні щодо прокурора. Для цього, необхідно внести відповідні зміни до Законів України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19.09.2019 № 113-IX [380] та «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298];

2) в світлі майбутньої атестації працівників прокуратури, на нашу думку, важливо, щоб в атестаційних комісіях брали участь представники громадськості, що буде додатковим показником партнерських відносин між прокуратурою і людиною, а також додатковою гарантією прозорості проведення атестації. Для цього пропонуємо внести до пункту 4 Порядку проходження прокурорами атестації [382] зміни та сформулювати його зміст наступним чином:

«4. Порядок роботи, перелік і склад кадрових комісій визначаються відповідними наказами Генерального прокурора.

До складу кадрових комісій можуть бути включені за згодою народні депутати України, працівники громадських, правозахисних організацій, представники громадськості та засобів масової інформації».

На нашу думку, вищенаведені зміни сприятимуть встановленню

партнерських відносин між прокуратурою і людиною із урахуванням реалізації субординаційно-координаційного принципу.

Наступною проблемою правового регулювання прокурорської діяльності є проблема скасування або збереження загального нагляду як різновиду наглядової прокурорської діяльності. Про це частково ми уже згадували у попередньому підрозділі нашого дисертаційного дослідження, однак додатково з'ясування потребує деталізованого пояснення. Так, Г.П. Хімічова характеризує прокурорський нагляд як систему понять, поглядів, ідей, що розкривають сутність прокуратури, закономірності її виникнення та розвитку [383, с. 16]. М.Н. Маршунов відносить до прокурорського нагляду здійснення діяльності прокурора з виявлення і вжиття заходів щодо усунення порушень закону [384, с. 47]. Л.Р. Грицаєнко вважає, що прокурорський нагляд – це вид державно-владної діяльності спеціально уповноважених органів, яка здійснюється від імені держави з метою дотримання Конституції і законів (що діють на території держави), і вжиття заходів щодо поновлення порушеної законності, притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності з використанням встановлених повноважень прокуратури та правових засобів її виконання [1, с. 39]. Проте зауважимо, що хоч поняття «загальний нагляд» видається більш широким, однак воно включається до поняття «прокурорський нагляд» і є вужчим за своєю суттю, адже передбачає тільки дотримання законодавства окремо кожним суб'єктом правовідносин (публічних і приватних). Досвід правового регулювання прокурорської діяльності показав, що станом на сьогодні, незважаючи на фактичне і формальне скасування загального нагляду серед функцій прокуратури, залишаються прибічники і противники скасування цієї функції.

Так, перші стверджують, що прокурори завдяки наглядовій функції зловживали своїми повноваженнями і втручалися в діяльність інших державних органів, підприємств, установ та організацій під приводом виявлення невідповідних закону рішень [66, с. 142]. У свою чергу, значна частина громадськості стурбована тим, що зі скасуванням наглядової функції

громадяни залишаться один на один зі своїми проблемами, і їм нікуди буде звернутися за допомогою [385, с. 167]. Зауважимо, що відмова від необмеженого загального нагляду прокуратури, сумнівної з огляду на конституційні засади регулювання прокурорської діяльності, можна успішно замінити контролем з боку інститутів громадянського суспільства, окремих громадян (концепція «citizen suit» тощо). Цікаво, що положення скасування загального нагляду не сформульоване шляхом його прямої заборони. Так, згідно Перехідних Положень нового закону «Про прокуратуру» [298] прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді. Окрім цього, як свідчить зміст Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298], прокуратура у відповідності до статті 25 здійснює нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, а згідно статті 26 - нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Підкреслимо, що розуміння поняття «загальний нагляд» у старому і новому законодавчому акті про прокуратуру різняться, що створює додаткові перешкоди для фактичного скасування загального нагляду.

Хоча ми погоджуємося з думкою Л.Р. Грицаєнка про те, що відсутністю повністю всіх аспектів загального нагляду фактично обмежуються можливості прокуратури впливати на процеси, що перешкоджають реалізації загальновизнаних прав і свобод людини і громадянина. Ведучи мову про ефективність правозахисної діяльності прокуратури щодо дотримання прав і свобод людини і громадянина, слід зазначити, Процедури реагування на порушення в принципі достатньо для

стимулювання мирного вирішення конфліктних ситуацій. Доцільно залишити нагляд прокурорів за дотриманням прав і свобод людини в контексті Закону України «Про звернення громадян» [361; 1, с. 199]. Доповнюючи правову позицію зазначеного вченого-правника зазначимо, що варто було б одночасно залишити нагляд не тільки у цій сфері, а у сфері реалізації положень окремих законодавчих актів, таких як Закон України «Про доступ до публічної інформації» [386], Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» [387] (в частині забезпечення фінансового контролю, адже в іншій частині закон втратив чинність). Вважаємо, що все ж, незважаючи на певні корупційні ризики і неіснування поняття «загальний нагляд» у європейській правовій традиції прокурорської діяльності, все ж таки необхідним, на наш погляд, є неповне скасування даного явища в обсязі правового регулювання прокурорської діяльності.

Отже, на підставі вище викладеного можна визначити комплексність проблем загального нагляду, адже перерозподіл функції прокуратур з врахуванням скасування інституту загального нагляду повинен враховувати потреби у забезпеченні основоположних прав і свобод людини і громадянина. Поряд з тим, на наш погляд, повинні бути виокремлені конкретні сфери, де варто передбачити можливість здійснення прокурорами загального нагляду (доступ до інформації та звернення громадян тощо).

Для вирішення цієї проблеми, на нашу думку, варто внести наступні зміни до Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298]:

1) внести зміни до пункту 1 Перехідних положень даного нормативно-правового акту з метою розширення кола сфер, на які поширюється нагляд прокуратури. Його зміст із урахуванням таких змін міг би бути наступним:

«1. Прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, за можливістю доступу громадян до інформації, за

дотриманням прав і свобод людини в контексті звернення громадян до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді».

Але при цьому, зазначимо, що перелік сфер, на які мав би поширюватись нагляд прокуратури міг би бути значно ширшим;

2) варто привести зміст Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298] у відповідність до розширеної функції нагляду прокуратури, тобто урегулювати нагляд у кожній із тих сфер, які будуть визначені у перехідних положеннях.

Ще однією проблемою правового регулювання прокурорської діяльності в Україні, на нашу думку, є проблеми правового регулювання добору кадрів для здійснення прокурорської діяльності. У своєму науковому дослідженні В.В. Сухонос визначає основні процедури добору кадрів для здійснення прокурорської діяльності: а) збір відомостей про потенційних кандидатів; б) оцінка вимог, якостей кандидатів та складання звіту і особистого аналізу, характеристики кожного з них; в) визначення відповідності кандидата вимогам, які висуваються до них, необхідних для призначення на посаду; г) порівняння декількох кандидатів на одну посаду та вибір кандидата із кращими якостями і дотриманням всіх до єдиної вимог; д) призначення на посаду [388, с. 155]. Проте, з моменту написання даної праці процедура заняття посади прокурором вже неодноразово змінилась, у тому числі і з прийняттям Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298]. Тобто, на сьогодні процедури добору кадрів, які визначені В.В. Сухоносом, не відповідають реальному стану речей, які наявний у прокуратурі.

Станом на сьогодні дана проблема в межах здійснення прокурорської діяльності є однією з ключових. Із прийняттям Закону України «Про

прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298] було встановлено конкурсний порядок добору кандидатів на посаду прокурорів. Крім цього, хоч на рівні нового закону і передбачається існування Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, однак чомусь не виокремлено особливостей добору і додаткової перевірки, особливих вимог до кадрів, що добираються на роботу в цей державний орган. Єдина особливість у доборі прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури визначена у частині 5 статті 27 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298], якою передбачено, що прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури може бути призначена особа, яка має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше п’яти років та володіє державною мовою. Тобто, вимоги до прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури відрізняються від вимог до кандидатів на посаду прокурора. Але при цьому, відзначимо, що у статті 8-1 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298] встановлено, спеціальний порядок проведення конкурсу на призначення на адміністративну посаду в Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі, проте не на посади прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Стаття 33 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298] (дію якої такої призупинено у відповідності до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19.09.2019 № 113-IX [380]) визначає, що кандидат на посаду прокурора проходить протягом одного року спеціальну підготовку у Тренінговому центрі прокурорів України з метою отримання знань та навичок практичної діяльності на посаді прокурора, складання процесуальних документів, вивчення правил прокурорської етики. Однак, зауважимо, що варто було б таку підготовку проходити не лише в Тренінговому центрі прокурорів України, а й безпосередньо на майбутніх робочих місцях.

При цьому зазначимо, що складання процесуальних документів

найкраще може бути освоєне кандидатом на посаду прокурора безпосередньо в конкретній прокуратурі. Більше того, Законом визначено також, що конкурс має включати в себе оцінку професійного рівня, досвіду, морально-ділових якостей прокурора тощо. Однак, до цих пір не визначено, на підставі яких критеріїв визначаються морально-ділові якості особи, що має бути призначена на посаду прокурора. Особливо важливе значення це грає в аспекті виконання прокурорами обов'язку поваги до людини і громадянина при здійсненні своїх повноважень, що дуже часто ігнорується.

Зауважимо, що процедури добору кандидатів на посади прокурорів пов'язані із запровадженням механізму тестування та стажування. Однак невирішеною є процедура проходження такого тестування, забезпечення анонімності завдань для тестування тощо. А також важливим є забезпечення місць для проходження стажування відповідними кандидатами на посади прокурорів.

Зазначимо, що правове регулювання в частині добору кадрів для здійснення прокурорської діяльності є дуже неоднорідним. Крім основного законодавчого акту, дане питання на даний час регулюється Наказом Генеральної прокуратури України «Про затвердження Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури» від 18.12.2017 № 351 [389] та Положенням про порядок стажування в органах прокуратури України [390] насамперед за рахунок випускників Національної академії прокуратури України та вищих навчальних закладів, з якими Генеральною прокуратурою України укладено відповідні угоди на підготовку фахівців. При цьому доволі дивним є положення зазначеного вище наказу, за яким питання щодо надання рекомендацій для вступу на навчання до Національної академії прокуратури України необхідно вирішувати з урахуванням результатів психологічного тестування вступників. Вважаємо, що «психологічне тестування» не має бути основним критерієм для отримання такої рекомендації, адже перш за все, оскільки посада прокурора є важливою державною посадою, необхідно підвищувати рівень здійснення

прокурорської діяльності за рахунок висування вимог до кандидатів на посаду прокурора.

Отже, на підставі вище викладеного можна констатувати широке коло проблем в частині добору кадрів на посади прокурора, що охоплює відсутність необхідних механізмів для добору кандидатів на посади прокурорів при врахуванні європейського досвіду проведення незалежного оцінювання та стажування. Зауважимо, що наведений нами перелік невичерпний і підлягає розширеному аналізу, адже ми зазначили лише окремі проблеми правового регулювання прокурорської діяльності в Україні, а не весь їх комплекс.

Для вирішення окремих проблем добору кадрів на посади прокурора, на нашу думку доцільно внести наступні зміни до чинного законодавства:

1) повернути в дію та внести зміни до статті 33 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298] для отримання кандидату на посаду прокурора знань та навичок практичної діяльності, складання процесуальних документів, вивчення правил прокурорської етики, і сформулювати її зміст наступним чином:

«1. Кандидат на посаду прокурора проходить протягом одного року спеціальну підготовку у Тренінговому центрі прокурорів України з метою отримання знань та навичок практичної діяльності на посаді прокурора, складання процесуальних документів, вивчення правил прокурорської етики.

Спеціальна підготовка завершується проходженням кандидатом стажування у відповідності до Положення про порядок стажування в органах прокуратури України.

Після спеціальної підготовки та проходження стажування в органах прокуратури України, кандидат на посаду прокурора складає іспит у вигляді анонімного тестування та практичного завдання […].

[…] 4. За результатами проходження кандидатом на посаду прокурора спеціальної підготовки та стажування Тренінговий центр прокурорів України приймає вмотивоване рішення про успішне чи неуспішне її проходження,

копія якого вручається кандидату на посаду прокурора […].

[…] 7. Кандидат на посаду прокурора, який не пройшов спеціальну підготовку або не пройшов стажування успішно, після закінчення строку на оскарження рішення Тренінгового центру прокурорів України (у разі якщо скарга не була подана) або за результатами розгляду скарги, у задоволенні якої було відмовлено, виключається відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження, з резерву на заміщення вакантних посад прокурорів […]».

Характеризуючи недоліки правового регулювання прокурорської діяльності в Україні зауважимо, що первинним повинен бути аналіз основоположного поняття «недолік». Так, у словнику української мови дане поняття розглядається як: 1) перегляд; 2) упущення; 3) помилка; 4) негативна риса, ознака кого-, чого-небудь; 5) відхилення від норми, дефект; 6) відсутність належної кількості чи якості чого-небудь [391, с. 293-294]. Тобто, недолік виступає у негативному світлі як нестача, помилка тощо, однак не тотожне поняттю «проблема».

У загальнотеоретичному розумінні недоліки правового регулювання пов’язуються із наявністю, відсутністю або невідповідністю правових приписів реаліям сьогодення. Так, В.І. Риндюк під недоліками правового регулювання розглядає виключно правотворчі помилки [392, с. 21]. У науці, що вивчає правові засади організації і діяльності прокуратури поняття «недолік» також набуває властивого йому значення. Так, під недоліками правового регулювання О. Р. Михайленко розуміє конкуренцію правових норм [393, с. 83]. Тобто, на підставі вище викладеного з аналізу зазначених положень випливає, що недолік правового регулювання – це правова форма втілення помилки, колізії, упущення, відсутності, наявності чи невідповідності правових приписів реаліям сьогодення.

У процесі аналізу наукової літератури та чинного законодавства, нами встановлено систему наступних недоліків правового регулювання прокурорської діяльності в Україні:

1) прогалини правового регулювання здійснення прокурорської діяльності в частині звернення до суду для підтвердження підстав представництва прокурором інтересів держави або громадянина в суді;

2) подальше поглиблення політизації прокуратури;

3) невідповідність структури прокуратур і їх організаційно-правової системи структурі судової системи в цілому;

4) незбалансованість правозахисної діяльності прокуратури;

5) відсутність законодавчої ініціативи в Офісу Генерального прокурора;

6) узагальнення здійснення функції прокурорського нагляду у кримінальному провадженні.

З урахуванням сказаного вважаємо за необхідне проаналізувати існуючий стан недоліків правового регулювання прокурорської діяльності в Україні. Так, першим таким суттєвим недоліком є численні прогалини правового регулювання здійснення прокурорської діяльності в частині звернення до суду для підтвердження підстав представництва прокурором інтересів держави або громадянина в суді. Справа в тому, що ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298] унормовано обов'язок прокурора підтверджувати перед судом наявність підстав для представництва інтересів громадянина або держави в суді.

Однак, не зважаючи на визначення такого обов'язку, у жодному процесуальному кодексі, ні в зазначеному вище законі не визначено форми звернення прокурора до суду, вимоги до такого звернення, а відповідно на розсуд суду ставитиметься питання про наявність підстав для такого представництва. О.М. Литвак в цьому контексті зазначає, що в умовах сьогодення необхідним є дотримання розумного співвідношення процесуального правового регулювання із змістовним наповненням базового закону [394, с. 26]. Погоджуємося із викладеною позицією і вважаємо, що з прийняттям нового закону повинно було одразу бути приведене у відповідність з ним і процесуальне законодавство, адже новий закон

розроблявся протягом декількох десятиріч, а не останніх двох років.

І якщо раніше прокуратура була чи не єдиним органом державної влади в Україні, який здатен був оперативно реагувати на порушення прав та свобод людини і громадянина, то сьогодні у зв'язку з відсутністю форм заявлення прокурором наявності підстав для представництва інтересів громадянина або держави в суді, затягуватиметься вирішення питання про поновлення прав і свобод людини і громадянина. Так, згідно із частиною 4 статті 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298], прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва. Такий підхід, очевидно, може суттєво затягнути захист порушених прав та свобод людини і громадянина.

В.В. Сухонос в даному контексті справедливо вказує, що представництво прокурором інтересів громадянина в суді тягне за собою персональну відповідальність прокурора за прийняті ним рішення. Позитивний аспект персональної відповідальності прокурора полягає в тому, що прокурор в межах наданих йому повноважень приймає рішення самостійно на підставі закону та за своїм внутрішнім переконанням. При цьому прокурор має право взяти до свого провадження будь-яку справу, яка знаходиться у провадженні підпорядкованого йому прокурора, але не має права змушувати підпорядкованого прокурора діяти всупереч його переконанням у питаннях представництва інтересів громадянина в суді [122, с. 269]. Однак, зважаючи на вище викладене, прокурор ставиться в залежність підтверджувати наявність підстав для представництва. Вважаємо, що такий інструмент впливу на незалежність прокуратури слід взагалі скасувати дане положення, адже відповідальність прокурора перед конкретним громадянином уже не залишається персональною в такому випадку.

Отже, аргументуючи вище викладене, вважаємо недостатньо розробленим оновлений механізм представництва прокурором інтересів

громадянина або держави в суді в частині необхідності підтверджувати прокурору наявність підстав для здійснення такого представництва. Більше того, вважаємо, що діяльність прокуратури повинна бути наближена до інтересів громадян, а тому не має послаблюватися зв'язок між здійсненням прокурорами функції представництва та персональною відповідальністю прокурорів за реалізацію своїх повноважень в цій частині. На нашу думку, даний недолік міг би бути вирішений шляхом встановлення в нормах Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298] чіткого механізму підтвердження прокурором наявності підстав для здійснення представництва особи в суді.

Ще одним недоліком правового регулювання прокурорської діяльності в Україні є подальше поглиблення політизації прокуратури. Гарантія забезпечення політичної нейтральності працівників прокуратури є однією з ключових вимог Європейського Союзу до України в частині адаптації національного законодавства до європейського права.

В.В. Долежан вказує, що заборона працівникам прокуратури брати участь у політичних рухах, мітингах, страйках, хоч і передбачена на рівні базового закону, однак очевидно б мала бути передбачена на рівні Конституції України. Більше того, у базовому законі України «Про прокуратуру» слід передбачити конкретні дії чи бездіяльність зі сторони прокурорських працівників, які слід трактувати як такі, що містять ознаки політичної заангажованості [395, с. 69-70]. Аналізуючи вище викладену позицію зазначимо, що прокурор під час виконання своїх службових обов'язків і поза місцем роботи у вільний час повинен діяти незалежно від своїх особистих політичних переконань чи поглядів. Більше того, позитивною новелою нового закону є визначення обмежень сфер представництво прокурорами інтересів держави або громадян у політичній та виборчій сферах.

Ще одним аспектом у цій сфері є політизація посади Генерального прокурора, яка не змінилася із прийняттям базового закону. Так у ст. 40

нового закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298] визначено, що Генеральний прокурор України призначається на посаду Президентом України за згодою Верховної Ради України. Тобто, призначення і звільнення з посади Генерального прокурора залишається політизованим, зауваження до чого зокрема висловлювала і Венеціанська комісія, і Рада Європи у проаналізовані й у нашому дисертаційному дослідженні рекомендації.

У науковій літературі гарантії незалежності Генерального прокурора здебільшого розглядаються крізь призму його призначення або звільнення. Експерт ПАРЄ Дж. Гамільтон вказує, що необхідно, щоб спосіб відбору Генерального прокурора користувався довірою громадськості та повагою представників судової та правової професій [396, с. 9]. На думку В.В. Долежана, яку ми підтримуємо, кандидат на Генерального прокурора має користуватись авторитетом у прокурорській системі [397, с. 44-45]. Аналізуючи наведені позиції зазначимо, що процедура призначення Генерального прокурора не повинна залежати від розстановки політичних сил у парламенті. Тому необхідним є розведення в часі строку каденції Генерального прокурора, Президента України та Верховної Ради України. Що стосується порядку висловлення недовіри Верховною Радою Генеральному прокуророві України, то зауважимо, що таке питання повинно розглядатися за пропозицією не менше п'ятдесяти народних депутатів України. При цьому пропозиція про висловлення недовіри Генеральному прокурору має бути належним чином мотивована і у ній має бути чітко визначено, через які упущення, порушення, їх характер Генеральний прокурор заслуговує на висловлення йому недовіри.

Слід зауважити, що у разі, якщо відбудеться інтеграція прокуратури у виконавчу гілку влади, автоматично посилиться залежність прокуратури в системі виконавчої влади. Прокурори не повинні використовувати свої повноваження і службові обов'язки для виконання управлінських рішень. З огляду на це принципово неможливим є закріплення органів прокуратури у

жорсткій вертикалі органів виконавчої влади.

Отже, на підставі вище викладеного можемо констатувати, що незалежність прокуратури як одна з ключових засад її функціонування в правовій державі є гарантією створення демократичних механізмів захисту прав людини і громадянина, визначення місця прокуратури з-поміж інших органів державної влади в Україні. Поряд із цим незалежність прокуратури не може бути досягнута одномоментно, а залежить від багатьох ключових факторів, серед яких насамперед – конституційно-правове регулювання. Втім, деякі шляхи вирішення цієї проблеми обговорюються вже не перший рік. Наприклад, політизація прокуратури могла би бути суттєво зменшена у разі запровадження виборності посади Генерального прокурору в Україні. У такому разі, сам Генеральний прокурор, який на сьогодні може бути звільнений з посади у разі висловлення Верховною Радою України недовіри, буде позбавлений політичного впливу з боку Президента України, а його перебування на посаді не залежатиме від рішень Верховної Ради України. Безумовно, політична незалежність Генерального прокурора безпосередньо відобразиться і на політичній незалежності прокурорської діяльності, адже систему прокуратури України очолюватиме політично незалежна особа.

На сьогодні одним із ключових недоліків правового регулювання прокурорської діяльності в Україні є невідповідність структури прокуратур і їх організаційно-правової системи структурі судової системи в цілому, про що нами побіжно зазначалося у попередньому підрозділі. Варто зауважити, що структура прокуратур всіх рівнів має чітко узгоджуватися із організаційно-правовою структурою судової гілки влади, адже основними функціями прокуратури на сьогодні залишаються підтримання державного обвинувачення в суді та представництво інтересів громадянина або держави у суді. В.В. Сухонос справедливо констатує в даному контексті, що участь у цивільних та кримінальних справах відповідних працівників прокуратури області, а не районного рівня є достатньо дієвим засобом контролю за ефективністю та законністю виконання підпорядкованими прокурорами

функцій підтримання державного обвинувачення та представництва інтересів громадянина або держави в суді. Викликає також сумнів доцільність участі в апеляційному провадженні представників прокуратури тієї області, де знаходиться апеляційний адміністративний чи господарський суд, якщо справа по першій інстанції розглядалася на території іншої області [122, с. 274]. Якщо представництво інтересів громадянина або держави під час апеляційного перегляду господарських або адміністративних справ все-таки здійснюється тією прокуратурою області, яка брала участь у розгляді відповідної справи по першій інстанції, усувається можливість ефективного контролю з боку прокуратури вищого рівня за діяльністю прокуратури області при здійсненні представництва інтересів громадянина або держави, як це має місце при здійсненні прокуратурою районного рівня підтримання державного обвинувачення або представництва інтересів громадянина або держави.

Отже, на підставі вище викладеного можна зробити висновок про нагальну необхідність оптимізації діяльності прокуратур і судових ланок всіх рівнів. Найбільш збалансованим нам би видавалося одночасне проведення реформи прокуратури і суду, але зважаючи на все вище викладене такого розвитку подій чекати не доводиться через фактичне проведення реформи судочинства і не завершення реформи прокуратури.

Наступним недоліком правового регулювання прокурорської діяльності в Україні є незбалансованість правозахисної діяльності прокуратури. О.М. Толочко в цьому контексті зазначає, що на особливу увагу заслуговує соціально орієнтована правозахисна роль прокуратури, що однак, має обмежуватися захистом прав та інтересів певних категорій громадян, які самостійно неспроможні відстоювати свої права. Тому слід розрізняти правозахисну функцію прокуратури і представництво прокуратурою інтересів громадянина в суді як один із проявів такої правозахисної діяльності [337, с. 46]. Станом на сьогодні посилюється загроза того, що замість поглиблення демократизації прокуратури, даний

орган державної влади виконуватиме більшою мірою функції представництва інтересів органів державної влади, місцевого самоврядування, а не здійснюватиме правозахисну діяльність. При цьому прокуратура буде виконувати й функцію кримінального переслідування. Тому проблема багатофункціональної діяльності прокурорів не буде вирішена найближчим часом, а на нашу думку, загостриться і може об'єктивно призвести до ситуації перебільшення значення прокуратури і її ролі з-поміж інших органів державної влади.

М.В. Косюта вказує, що важливо у базовому законі визначити і врегулювати діяльність прокурорів у кримінальному судочинстві на стадії досудового розслідування [312, с. 41-42]. Зважаючи на те, що слідчі функції були вилучені у прокуратурі, ми вважаємо необґрунтованою обмежену участь прокурорів у ході досудового розслідування (контроль за його проведенням, погодження клопотань слідчих тощо). Як зазначено у п.2 Рекомендації Ради Європи від 6 жовтня 2000 року «Про роль прокуратури в системі кримінального судочинства» [398] у всіх системах кримінального судочинства прокурори приймають рішення про порушення та продовження кримінального переслідування. Більше того, ні експерти ПАРЄ, ні Венеціанська комісія попередньо не пред'являли Україні претензій щодо наділення прокуратур функціями досудового розслідування.

В.В. Куц вказує, що основною спрямованістю кримінального процесуального аспекту діяльності прокурора є реалізація пенальної політики держави [399, с. 46]. Ми вважаємо, що у функції досудового розслідування чи не найбільше проявляється організаційно-правова та функціонально-правова сутність прокуратури. Е.Ф. Іскендеров вказує, що у чинному Кримінальному процесуальному кодексі України [301] відсутні норми, які на відміну від попереднього КПК України регламентували б діяльність слідчого і прокурора щодо встановлення причин злочинів та умов, що їм сприяли і вжиття заходів щодо їх усунення [400, с. 153]. Також, цілком природною слід вважати участь прокуратури в розробці органами державної

влади і місцевого самоврядування заходів щодо запобігання злочинам та іншим правопорушенням. На практиці прокурори не лише беруть участь у підготовці відповідних документів, а й організовують проведення міжвідомчих нарад, участь у цих заходах, організованих іншими органами; виступають з доповідями на пленарних засіданнях місцевих рад.

Слід, на наш погляд, звернути увагу на участь органів прокуратури у законопроектній роботі. Хоча в переважній мірі це стосується Офісу Генерального прокурора, однак прокурори нижчих рівнів також отримують наукові ступені і надсилають до Офісу Генерального прокурора свої пропозиції, зауваження тощо. Така функція прокуратури виглядати більш обґрунтовано і оптимально у разі усунення теж ще одного недоліку – відсутність в Офісу Генерального прокурора права законодавчої ініціативи, що знову ж таки робить її політизованим органом через необхідність діяти в межах процесів законотворчості через групи народних депутатів.

Отже, на підставі вище викладеного, можна констатувати, що недолік розбалансованості правозахисної діяльності прокурорів носить комплексний характер. Сприяння його усуненню криється у використанні прокурором усіх, наданих йому законом можливостей щодо проведення перевірок, здійснення організації робочих місць, проведення управлінської і кадрової роботи тощо.

Останнім недоліком правового регулювання прокурорської діяльності в сучасній Україні є, на наш погляд, узагальнення здійснення функції прокурорського нагляду у кримінальному провадженні. Так, як справедливо зауважує Е.Ф. Іскендеров, правозахисна діяльність прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законодавства органами досудового розслідування повинна бути спрямована не на здійснення нагляду взагалі, а на забезпечення виконання вимог кримінального процесуального законодавства на конкретному етапі досудового розслідування, додержання законності при провадженні окремих слідчих дій, виконання законів кожним учасником кримінального провадження. Такий обов’язок вимагає від прокурора

необхідності ретельно вивчати роботу з розкриття і розслідування кожного кримінального правопорушення, вчасного оцінювання на предмет відповідності закону усієї діяльності (дій, бездіяльності, актів) усіх учасників досудового розслідування [400, с. 159]. Коментуючи цю позицію зауважимо, що правове регулювання прокурорської діяльності у цій частині повинна бути спеціалізованою, предметною. Вважаємо доволі негативним те, що були ліквідовані повністю всі спеціалізовані прокуратури (екологічна, транспортна), адже вони давали змогу розвантажувати районні прокуратури, прокуратури міст з районами складами тих правопорушень, які підпадають під предметну компетенцію відповідних прокуратур.

Отже, вважаємо, що такий недолік як відсутність предметного зосередження прокуратури є суттєвим з огляду на значну завантаженість прокуратури як органу державної влади та створення правових засад для функціонування цього органу як єдиного не повинно перешкоджати реалізації його основоположних функцій, зокрема правозахисної функції в пряду кримінального провадження (захист держави).

Резюмуючи все вище викладене, можемо констатувати, що правове регулювання прокурорської діяльності підлягає постійному реформуванню і тому наявність прогалин, проблем і недоліків є для такої сфери тенденцією. Зазначимо, що звичним явищем є той стан розвитку суспільних відносин, коли законодавче регулювання не встигає за розвитком суспільства, новими тенденціями взаємодії органів державної влади та суспільства. На підставі викладеного, вважаємо, що наразі наявні великі перспективи дослідження правового регулювання прокурорської діяльності у зв’язку з суттєвим змістовим оновленням законодавства.

Підсумовуючи сказане, вимушені констатувати, що станом на сьогодні не достатньо правових механізмів для вирішення всіх тих питань, що нами окреслені і цьому дослідженні. Крім того, позбавлення прокуратури функції загального нагляду при його загально позитивному значенні містить недоліки неможливості оперативного реагування прокурора на порушення

прав і свобод людини і громадянина. А оскільки останнє було причиною більшості звернень громадян, відповідно постає питання про відповідність такої дії національним традиціям правозастосування.

4.3. Напрями удосконалення функціонування прокурорської діяльності

Не зважаючи на вжиті вітчизняним законодавцем, керівництвом держави та Офісом Генерального прокурора заходи для удосконалення нормативно-правового, організаційного й кадрового забезпечення органів прокуратури, а також для поліпшення функціонування прокурорської діяльності, на сьогодні все ще залишається велика кількість невирішених проблем, пов’язаних із цим. Тому, навіть враховуючи прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298], залишається необхідність визначення основних шляхів й заходів щодо подальшого удосконалення функціонування прокурорської діяльності.

Так, система органів прокуратури є динамічною, постійно трансформується, удосконалюється й вимагає змін її нормативно-правового забезпечення. Прокурорська діяльність урегульовується нормами Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298], інших законів, міжнародних договорів й угод, наказів Генерального прокурора України тощо. У наукових колах проблема реформування кримінальної юстиції, органів прокуратури та прокурорської діяльності, удосконалення чинного законодавства про прокуратуру, покращання правозастосовної діяльності та інші важливі питання обговорюються протягом тривалого часу, і більше того вітчизняним законодавцем здійснюється активна законопроектна робота у цих напрямках. Також у даному контексті діяльність здійснюється і безпосередньо органами прокуратури. Наприклад, 2 липня 2020 року, Генеральний прокурор Ірина Венедіктова провела зустріч з питань удосконалення кримінального процесуального законодавства, у якій

взяли участь Голова Союзу юристів України, заступник Міністра внутрішніх справ, суддя Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду, науковці, адвокати та правозахисники тощо [401], і в цей же день в Офісі Генерального прокурора відбулась зустріч Генерального прокурора і з представниками Консультативної місії Європейського Союзу в Україні (КМЄС), під час якої сторони обговорили хід реформування органів прокуратури, зокрема, завершальний етап співбесід в рамках атестації прокурорів регіональних прокуратур та подальшу атестацію прокурорів місцевих прокуратур, а також впровадження системи електронного кримінального провадження e-Case, питання соціальної захищеності прокурорів тощо [401]. Наведене свідчить про те, що пошук шляхів удосконалення функціонування прокурорської діяльності здійснюється одночасно великою кількістю суб'єктів, адже на сьогодні, очевидно, законодавство про прокуратуру не є досконалим. Тому, пошук напрямів удосконалення функціонування прокурорської діяльності є актуальним питанням для дослідження.

Дане питання досліджувалося у численних працях науковців кримінальної процесуальної, цивільної процесуальної, господарської процесуальної, адміністративно процесуальної наук та наук судоустрою, а також філософії та науки про організацію і діяльність прокуратури. До питання визначення певних конкретних напрямків вдосконалення функціонування прокурорської діяльності зверталися так і правознавці як В.І. Басков, В.Н. Бибило, Ю.Є. Винокуров, В.В. Григоренко, Л.Р. Грицаєнко, О.В. Задніпровський, І.М. Єгоров, В.В. Карпунцов, В.В. Клочков, Г.К. Кожевников, І.М. Козьяков В.А. Кряжков, О.Р. Михайленко, Г.О. Мурашин, М.В. Руденко, Є.М. Попович, В.М. Савицький, Г.П. Середа, В.В. Сухонос, В.Я. Тацій, Ж.К. Туякбаєв, Ю.С. Шемшученко та інші. Проте, враховуючи прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298], а також те, що пошук напрямів удосконалення функціонування прокурорської діяльності здійснюється до сьогодні, свідчить

про те, що це питання не втрачає свою актуальність.

Аналізуючи поняття «напрям» зазначимо, що це поняття знаходить доволі велику кількість різнорідних тлумачень. Так, у одному зі словників української мови це поняття знаходить своє тризначне розуміння: 1) лінія руху або лінія розміщення кого-, чого-небудь; 2) шлях діяльності, розвитку кого-, чого-небудь; спрямованість якоїсь дії, явища; 3) спрямованість думок, інтересів [391, с. 164]. Натомість поняття «удосконалювати» означає робити щось/когось досконалішим, кращим [305, с. 398]. Як вказує Є.В. Погорєлов, вдосконалення правового регулювання – це діяльність компетентних органів держави по підтриманню якісного стану правової бази (якості її змісту і форми) у відповідності з потребами розвитку суспільних відносин, яка спрямована на забезпечення ефективності правового регулювання [403, с. 22]. Комплексно аналізуючи зазначені поняття, можемо констатувати, що правове регулювання прокурорської діяльності в Україні потребує свого суттєвого переформатування із застосуванням змісту і сутності базових понять. Оскільки ознаками напряму вдосконалення правового регулювання є наявність чіткої мети, правова забезпеченість, визначеність новітнього підходу до правового регулювання, поглиблення тенденцій до оновлення правової бази, то проаналізувавши викладені позиції, взявши до уваги їх суттєві характеристики, видається можливим визначити напрям удосконалення функціонування прокурорської діяльності як шлях розвитку правового регулювання прокурорської діяльності, що спрямований на досягнення результатів переходу до оптимізованої організаційно-правової і функціонально-правової структурних особливостей прокуратури.

Проаналізувавши суттєві характеристики основного поняття, вважаємо що необхідно розглянути цілісно систему напрямів вдосконалення законодавства з врахуванням тих особливостей, що визначені нами у попередньому підрозділі:

1. Створення правових механізмів для реалізації загального нагляду у певних конкретних сферах поряд із його загально-предметним скасуванням

(внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» в частині поширення загального нагляду на сферу доступу до публічної інформації, звернення громадян, охорони державної таємниці тощо);

2. Удосконалення процедури добору, призначення, просування та переміщення прокурорів по службі, а також вдосконалення процедури їх дисциплінарної відповідальності (визначення критеріїв «морально-ділових якостей», розмежування видів відповідальності);

3. Налагодження громадського контролю за прокурорською діяльністю (визначення у Розділі Закону України «Про прокуратуру» «Державний і громадський контроль за діяльністю прокуратури» повноважень територіальної громади на висловлення недовіри прокурору відповідного рівня);

4. Вдосконалення повноважень прокурора в межах досудового розслідування;

5. Модернізація функцій прокуратури з огляду на потреби громадянського суспільства, що включає: а) врегулювання на законодавчому рівні організаційної побудови системи прокуратур різних рівнів; б) вдосконалення правозахисної функції прокурора; в) вдосконалення судово-представницької функції; г) вдосконалення наглядових функцій; ґ) вдосконалення функції державного обвинувачення; д) вдосконалення координаційної та інших функцій.

6. Встановлення нових вимог для притягнення прокурорів до юридичної відповідальності за правопорушення.

Так, Л.Р. Грицаєнко обстоює позицію, за якою ліквідація наглядової функції прокуратури позбавляє її нагляду не лише за виконанням законів, а й за дотриманням прав і свобод людини і громадянина, створюючи тим самим перешкоду на шляху перетворення України на правову державу [1, с. 440-441]. Поряд із цим, С. Холмс вказує, що ліберально-демократичні свободи не можуть бути досягнуті шляхом простого урізання повноважень прокуратури. В усіх західноєвропейських державах метою реформування прокуратури є

передача її повноважень іншим органам, зокрема органам досудового розслідування, судам і омбудсманам. Однак самі по собі зміни кримінального процесуального законодавства не потягнуть за собою автоматично відповідних змін у способі мислення, очікуваннях або професійних навичках. Опинившись у ситуації, коли її права незаконно порушує чиновник, конкретна людина буде змушена звертатись до прокуратури, а не в суд. Головною може бути та обставина, що перший шлях формально не пов'язаний фінансовими затратами, тоді як другий допускає участь адвоката, а значить тягне витрати» [404, с. 49]. З викладеного випливає, що звернувшись до прокурора, особі не потрібно наймати представника, іншого адвоката, адже ці функції виконує прокурор. В той же час, звертаючись до суду особа зобов'язана буде сплатити судовий збір і звісно ж найкращим виходом буде для неї обрати підготовленого юриста для представництва своїх інтересів.

М.І. Мичко вказує, що на стадіях досудового розслідування прокурор виступає в двох іпостасях: з одного боку, він є охоронцем законності і правопорядку, а з іншого – органом кримінального переслідування осіб, які скоїли злочини [405, с. 12].

Зазначимо, що у конституційно-правових нормах не існує таких підстав і положень, які б унеможливлювали здійснення досудового розслідування прокурорами. У цьому аспекті важко погодитися з тим, що розслідування кримінального провадження прокурором є неконституційним, оскільки в такому випадку ставиться під сумнів сутність прокурорського нагляду взагалі. Більше того, у вітчизняній доктрині неодноразово визначалося, що з точки зору прокурорсько-наглядового права повноваження прокурора щодо розслідування ним особисто кримінального провадження є вищою формою прокурорського нагляду за додержанням законів в межах досудового розслідування [406, с. 61].

Ще одним напрямом вдосконалення правового регулювання функціонування прокурорської діяльності є модернізація функцій

прокуратури з огляду на потреби громадянського суспільства. У словнику іншомовних слів визначено, що «модернізація» походить від французького «modernisation» (оновлення) і означає: 1) загальну назву для напрямків, яким притаманне відкидання традиційних форм, пошук нових принципів, розрив з реалізмом; 2) оновлення, удосконалення, надання більш сучасного вигляду, переробка відповідно до сучасних вимог; 3) перенесення сучасних понять, термінології тощо на поняття минулих часів [304, с. 365]. А в філософському розумінні модернізація є оновленням існуючих процесів і явищ [407, с. 756].

О.В. Муза зазначає про необхідність передбачення такого напрямку модернізації управлінської роботи правоохоронних органів як врегулювання на законодавчому рівні організаційної побудови системи прокуратур різних рівнів в Україні [408, с. 90]. Натомість О.Ф. Єфремов акцентував увагу на тому, що прокурорський нагляд, як особливий різновид державної влади в Україні, у нинішніх умовах повинен тільки підсилюватися і, насамперед, у напрямку захисту прав і свобод людини і громадянина [409, с. 85].

У зв'язку з переорієнтацією прокуратури з органу досудового розслідування на здійснення процесуального керівництва зазначимо, що в цій частині потребує вдосконалення реалізація правозахисної функції прокурора. Так, зокрема ч.5 ст. 208 Кримінального процесуального кодексу України [301] передбачає, що повідомлення прокурора здійснюється у випадку затримання особи за підозрою у вчиненні злочину. З цього випливає, що про факти затримання особи за вчинення кримінальних проступків прокурор повідомлятися не повинен. В цьому контексті Е.Ф. Іскендеров справедливо зауважує, що текстуальне тлумачення ч. 5 ст. 208 КПК України дозволяє зробити висновок, що вимога щодо негайності вручення протоколу про затримання стосується лише самої особи, а щодо прокурора вказується, що протокол «надсилається». Отже, в законодавчому порядку має бути вказівка про обов'язковість негайного повідомлення прокурора про затримання особи за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення [400, с. 161]. Те, що прокурор не зазначається серед кола осіб, які повинні були б негайно бути

повідомлені про затримання особи за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення є в цілому нелогічним, оскільки на прокурора покладається обов'язок довести необхідність застосування заходів забезпечення кримінального провадження, одним із яких є затримання, а також він особисто звертається до суду з клопотанням про дозвіл на затримання особи, що підозрюється чи обвинувачується у вчиненні кримінального правопорушення, з метою його приводу до участі в розгляді клопотання про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою чи погоджує подання такого клопотання слідчим або звертається з клопотанням до суду про застосування запобіжного заходу до особи, яку затримано без ухвали про дозвіл на затримання за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення чи погоджує подання такого клопотання слідчим.

У цьому аспекті на прокурора також покладаються певні повноваження, що повинні бути розподілені у правозахисній сфері (обов'язок прокурора вживати заходів щодо сприяння особі у зв'язку із захисником (ст. 48 Кримінального процесуального кодексу України [301]; у разі необхідності може залучити захисника до окремої слідчої дії (ст. 53 чинного кодексу).

В частині перерозподілу функціонального призначення повноважень прокурора Я.О. Ковальова вказує, що варто передбачити у чинному Кримінальному процесуальному кодексі України [301] обов'язок прокурора, який бере участь у судовому розгляді справи і підтримання обвинувачення, реагувати на допущені в ході розгляду справи порушення закону суб'єктами процесу [410, с. 9]. Ми погоджуємося із такою пропозицією і підтримуємо розширення процесуальних повноважень прокурора в ході судового розгляду із зазначенням підстав здійснення ним повноважень у судовому процесі.

Важливо, що станом на сьогодні у Генеральної прокуратури існують повноваження щодо необхідності роз'яснення вищими судовими інстанціями норм чинного законодавства і порядку їх застосування. На наш погляд, також необхідно було б наділити таким повноваженням і прокуратури нижчих

рівнів, однак з правом звертатися у суди відповідних нижчих інстанцій та надсилати у випадку необхідності подання Генеральному прокуророві для подання його у вищі спеціалізовані суди, Верховний суд України для здійснення і надання відповідного роз'яснення.

Аналізуючи перебудову функції державного обвинувачення зауважимо, що доцільним би було вдосконалити в цій частині положення Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [360], які не передбачають можливість зупинення прокурором здійснення оперативно-розшукових заходів для наявності для цього підстав.

Е.Ф. Іскендеровим висловлюється також думка щодо доцільності запровадження спеціальної інструкції Генерального прокурора України щодо порядку реєстрації заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення у разі виявлення позаштатних ситуацій, зокрема, через техногенні або природні причини, які не дозволяють задіяти Єдиний реєстр досудових розслідувань [400, с. 190]. Ми також підтримуємо цю думку і аналізуючи вище викладене зазначимо, що процедура підтримання державного обвинувачення повинна бути добре проаналізованою, продуманою, суттєво вдосконаленою з огляду на потреби забезпечення прав і свобод людини і громадянина в межах кримінального провадження. Також зауважимо, що сприяючи суду у виконанні вимог закону про всебічний, повний, об'єктивний і справедливий (безсторонній розгляд справи), прокурор повинен надати належну правову оцінку, як тим обставинам, що викривають, так і тим, що виправдовують учасника судового процесу. При цьому потрібно враховувати, що реалізація прокурором правозахисних повноважень знаходить своє продовження на стадія апеляційного та касаційного розгляду.

Також досить важливим є здійснення наглядових повноважень прокуратурою, що потребують модернізації, і в інших сферах. Так, контрольно-наглядова функція полягає в здійсненні правоохоронними органами на основі чинного законодавства адміністративного нагляду за

особами, звільненими з місць позбавлення волі і здійснення інших контрольно-наглядових повноважень [411, с. 97]. В частині здійснення наглядових повноважень за особами, що перебувають у місцях позбавлення волі, у прокурорів наявні повноваження щодо нагляду за виконанням судових рішень у кримінальних провадженнях, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Для підвищення ефективності нагляду необхідно в законі чітко сформулювати підстави для внесення прокурором окремих актів прокурорського реагування за виявленими порушеннями закону в установах кримінально-виконавчої системи.

В даному контексті слід констатувати, що органами внутрішніх справ не виконуються вимоги Європейського комітету проти тортур, висловлені під час останнього візиту делегації у жовтні 2014 року щодо негайного припинення незаконного і довгострокового тримання затриманих і заарештованих осіб в установах органів внутрішніх справ, наслідком чого може бути застосування до України п.2 ст. 10 Європейської конвенції про запобіганню катуванням або такому, що принижує гідність поводженню чи покаранню [412] у вигляді оприлюднення заяви з цього приводу.

Суттєво порушує права засуджених та інтереси держави незадовільний стан додержання в установах виконання покарань законів щодо залучення засуджених до праці, який унеможливлює відшкодування ними завданих збитків та сплату аліментів. Із 109570 працездатних засуджених до оплачуваних робіт залучено лише 36632 особи [413]. Аналізуючи вище зазначене, можливо констатувати, що необхідно розширити повноваження прокурорів при здійсненні функції нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, також при застосуванні інших заходів примусового характеру. На думку Є.М. Поповича, сприяти підвищенню ефективності здійснення прокуратурою даної функції може бути наділення прокурора наступними повноваженнями: вимагати від посадових осіб органів, кримінально-виконавчих та інших

установ, що виконують судові рішення у кримінальних провадженнях, пояснень з приводу допущених порушень, а також проведення перевірок; негайно припиняти незаконне застосування до осіб, що тримаються в місцях позбавлення волі, спеціальних засобів (гамівна сорочка, наручники тощо); вживати заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, які допустили порушення закону [310, с. 151]. В цілому підтримуючи дану позицію зазначимо, що внесення таких змін до Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298] є потребою наявного правового регулювання і обумовлюється підвищенню результативності прокурорського нагляду у досліджуваній галузі та більш надійно забезпечуватиме додержання встановленого кримінально-виконавчим законодавством порядку та умов тримання та відбування покарань особами у цих установах, їх прав та виконання ними своїх обов'язків.

Розглядаючи модернізацію функції координації діяльності правоохоронних органів зауважимо, що наразі існує проблема визначення переліку органів, на які поширюється координаційна функція прокуратури. Такий перелік є відкритим, оскільки поширюється «на всі інші органи, що виконують правоохоронні функції». Більше того, обґрунтованої критики заслуговує положення про включення в цей перелік органів рибоохорони та органів контрольно-ревізійної служби, адже для них виконання правоохоронної функції не є основним видом діяльності. Крім теоретичного, така проблема носить і вагоме практичне значення, оскільки потребує вдосконалення перелік органів, на які поширюється координаційна функція прокуратури. Вважаємо за необхідне передбачити закритий перелік таких органів та визначити їх чітку функціональну спрямованість. Для таких органів виконання правоохоронної функції повинно бути пріоритетним.

Наступним напрямом вдосконалення функціонування прокурорської діяльності є, на нашу думку, встановлення нових вимог для притягнення прокурорів до юридичної відповідальності за правопорушення. Зауважимо, що відповідальність як соціальна категорія є найважливішими заходом, що

забезпечує нормальне функціонування суспільних відносин.

У філософському словнику під поняттям «відповідальність» розуміється характеристика людини, яка полягає у її здатності докладно аналізувати ситуацію, заздалегідь прогнозувати наслідки (весь комплекс наслідків) своїх дій або бездіяльності в даній ситуації і робити вибір форми своїх вчинків з готовністю прийняти наслідки вибору, як неминучі завершені факти [414, с. 11]. Зауважимо, що у новому базовому законі у Розділі VI визначено дисциплінарну відповідальність прокурорів, яка вже регулюється на рівні закону, а не Дисциплінарного статуту, що є позитивною новелою. Однак, нелогічною є назва Розділу VII даного закону – «Звільнення прокурора з посади», припинення, зупинення його повноважень на посаді. Як відомо, звільнення – це один із заходів дисциплінарного стягнення. Незрозумілим є, чому закон розмежовує ці поняття.

Також доволі неоднозначним і потребує вдосконалення сама концепція відповідальності прокурорських працівників, що втілена у новому законі. Видається, що правове регулювання тільки дисциплінарної відповідальності прокурорів на рівні базового закону ставить під сумнів наявність правових підстав для притягнення прокурорів до інших видів юридичної відповідальності. Тому вважаємо, що необхідно передбачити загальний розділ «Відповідальність прокурорів» і зазначити, що вони несуть кримінальну, адміністративну, цивільну, дисциплінарну та матеріальну відповідальність.

Проблемним є також те, що фактично наразі Кодексом України про адміністративні правопорушення [415] у ч. 2 ст. 15 визначено склад правопорушення: «Відповідальність військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, за вчинення адміністративних правопорушень». У санкції норми цієї статті передбачена посилена відповідальність для таких осіб. Раніше, до прийняття базового закону, відповідальність прокурорських працівників підпадала під ч. 2 ст. 15 Кодексу по адміністративні правопорушення. Однак, наразі така стаття

потребує уточнення, оскільки відповідальність прокурорських працівників наразі регулюється на рівні закону. Більше того, складним в даному випадку буде питання співвідношення дисциплінарної та адміністративної відповідальності. Підстави розмежування критеріїв притягнення прокурорів до кожного з виду цих відповідальності повинні бути визначені на рівні базового закону.

На нашу думку, нові положення Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298] спрямовані на зміцнення службової дисципліни та суттєву демократизацію взаємовідносин працівників в прокуратурі. Останнє є особливо важливим у плані реформування і вдосконалення функціонування прокурорської діяльності, оскільки охоплює важливі процедурні аспекти. Усе це викликає потребу у встановленні вагомих правових гарантій імунітету працівників прокуратури від необґрунтованого і несправедливого вирішення питань дисциплінарного характеру. Відповідно до Рекомендації R/2000/19 Комітету Міністрів членам державам Ради Європи: «держави повинні вжити ефективних заходів, щоб дисциплінарні стягнення на державних обвинувачів були встановлені на рівні закону і гарантували всебічну і об’єктивну оцінку, рівно як і винесення рішення, яке може бути переглянуте в суді» [321]. Аналізуючи зміст Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298], звернемо увагу на те, що згідно зі статтею 20 даного нормативно-правового акту, «шкода, завдана незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю прокурора, відшкодовується державою незалежно від його вини в порядку, визначеному законом». Проте, в Законі відсутні уточнення того, якою може бути ця відповідальність, окрім, власне, розділу, присвяченого дисциплінарній відповідальності. Проте, на практиці працівники органів прокуратури можуть притягуватись й до інших видів юридичної відповідальності. Наприклад, як можна зрозуміти з положень Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянинові незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування,

прокуратури і суду» від 01.12.1994 № 266/94-ВР [416] та частини 2 статті 20 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298], працівників прокуратури може бути притягнуто до матеріальної відповідальності. Так, шкоду, завдану прокурором у процесі його службової діяльності відшкодовує держава, проте держава має право зворотної вимоги до нього у розмірі виплаченого відшкодування. Також, очевидно, прокурори можуть бути притягнені і до кримінальної й адміністративної відповідальності. Зокрема, у примітці до статті 364 Кримінального кодексу України [334], прокурори у значенні для цього кодексу є службовими особами, а отже на них поширюються усі статті даного нормативно-правового акту, які урегульовують кримінальну відповідальність службових осіб. Окрім цього, прокурори можуть бути притягнуті і до адміністративної відповідальності.

Таким чином, вважаємо, що відповідальність прокурорів підлягає оптимізації шляхом структурування її у відповідний розділ базового закону та створення правових засад для розмежування всіх видів відповідальності, що покладається на прокурорських працівників в силу положень нового закону.

Також важливо привести у відповідність акти матеріального права, що встановлюють конкретні склади правопорушень у зв’язку з оновленням законодавства, що регулює прокурорську діяльність.

Отже, з вище наведеного випливає ключова роль прокуратури у процесі забезпечення основоположних прав людини і громадянина, необхідність через напрями вдосконалення функціонування прокурорської діяльності визначити поступову стратегію переходу до відокремленої, самостійно, незалежної прокуратури із інтересами щодо забезпечення гарантій однакового і об’єктивного ставлення до кожного, хто звернеться за захистом до прокурора. Оскільки прокурорська діяльність є одним із різновидів владної діяльності, на наш погляд необхідно визначити ключові критерії взаємодії громадянського суспільства, держави і прокуратури на

партнерських засадах.

4.4 Позитивний зарубіжний досвід діяльності прокуратури та шляхи його запозичення для України

Процес євроінтеграції України та реформування будь-яких державних органів є неможливим без запозичення для України позитивного досвіду діяльності таких органів у зарубіжних державах, а також без адаптації законодавства України до міжнародних стандартів [335]. У даному контексті з приводу удосконалення діяльності прокуратури особливий інтерес представляє вивчення досвіду організації та діяльності органів прокуратури та інших органів, що виконують аналогічні функції у державах-членах Європейського Союзу та інших країнах, організація діяльності органів прокуратури у яких є взірцем для країн, що розвиваються на кшталт України. Вдосконалення певних процесів і явищ у суспільстві неможливе без здійснення порівняння правових засад взаємодії різних правових систем і результатів їх розвитку. Досвід зарубіжних країн завжди сприймається як певна модель для запозичення, оскільки історичні особливості становлення і розвитку певної держави сприяли її переходу до якісно іншого рівня розвитку правового регулювання. Зазначимо, що рівень демократії вимірюється не найбільш прогресивними нормами, які втілені у законодавство, а найбільш реальним правозастосуванням, яке дозволяє гарантувати захист прав людини і громадянина у разі звернення до суду.

Як свідчить звернення до наукових джерел, дуже часто подальше удосконалення прокурорської діяльності в Україні вітчизняні дослідники вбачають саме у запозиченні зарубіжного досвіду діяльності прокуратури, адже як демонструє досвід останніх десятиліть, велика кількість новел законодавства про прокуратуру було впроваджено саме із урахуванням моделей прокуратури, які функціонують у зарубіжних державах. Саме тому, питання позитивного зарубіжного досвіду діяльності прокуратури та шляхів

його запозичення для України є актуальним для нашого дослідження.

Питанням позитивного зарубіжного досвіду діяльності прокуратури та шляхи його запозичення для України приділяли свою увагу такі вчені-правники: В.С. Бабков, В.Ф. Гаєвий, Г.О. Ганова, Л.Р. Грицаєнко, Л.М. Давиденко, В.В. Долежан, П.М. Каркач, І.М. Козьяков, Т.В. Корнякова, М.В. Косюта, В.В. Кудрявцев, Н.В. Лісова, С.М. Малихіна, О.М. Михайленко, Н.І. Мичко, Н.В. Пономарьова, Є.М. Попович, М.В. Руденко, Г.П. Середа, В.В. Сухонос, Л.А. Хруслова, М.О. Шорін, М.К. Якимчук та багато інших авторів. Однак, науково-теоретична база зарубіжного досвіду прокурорської діяльності потребує оновленого змістовного аналізу із врахуванням прийняття Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298] та оновлення кримінального процесуального законодавства. Більше того, створення належних правових засад взаємодії органів прокуратури між собою та іншими органами державної влади в контексті використання зарубіжного досвіду так чи інакше вплине на дотримання Україною своїх міжнародних зобов'язань в частині реформування органів прокуратури.

Характеризуючи англо-саксонську систему діяльності прокуратури зазначимо, що в США прокурорські функції виконує атторнейська служба. Генеральний атторней США призначається Президентом США «за рекомендацією і за згодою» Сенату – верховної палати Конгресу США, що передбачено ст. 2 Конституції США [418, с. 364] (така ж процедура втілена і в українському законі «Про прокуратуру» [298]). Атторней, як вказує Л.Р. Грицаєнко, виконує як власні прокурорські функції, так і функції міністерства внутрішніх справ, органів контррозвідки, кримінального розшуку і тюремного відомства. У безпосередньому підпорядкуванні генерального атторнея США перебуває Федеральне Бюро Розслідувань. Також на Генерального атторнея покладаються обов'язки представництва інтересів уряду США у Верховному суді США та інших судах, у тому числі й за кордоном [332, с. 381]. Атторнейській службі в США не властива сувора централізація і співпідпорядкованість. Місцеві атторнеї не підпорядковані

Генеральному атторнею штату, а останній також не підконтрольні Генеральному атторнею США (обираються місцевим населенням на строк 4 роки). Однак федеральна служба атторнеїв централізована. Атторнеї, що входять в систему федеральної служби, підпорядковуються Генеральному атторнею США, але при цьому володіють самостійністю при прийнятті та реалізації багатьох рішень [419, с. 180]. Тобто, на підставі вище викладеного, можна констатувати, що федеральному рівню атторнейської служби в США притаманна чітка субординація, в той час як регіональній – координація. Вважаємо, що це особливість федеративного устрою США і так, як Україна є унітарною державою, то така пропозиція буде не досить доцільною.

На рівні відносин між штатами діяльність атторнейської служби з метою досягнення максимального рівня співробітництва координується Національною асоціацією окружних атторнеїв (НАОА) (розвиток прокурорського самоврядування для України тривалий час був нехарактерний). Національна асоціація генеральних атторнеїв (Нагано) об'єднує генеральних прокурорів штатів і Генерального прокурора США. Вони проводять щорічні конференції, організовують засідання комітетів з різних аспектів правозастосування, видають бюлетені, журнал, свого роду методичні рекомендації «Національні стандарти кримінального переслідування» та ін. [420, с. 78]. Вважаємо, що розвиток прокурорського самоврядування повинен знайти своє втілення і в українській правовій системі. Відповідні норми уже є частиною національного законодавства, зокрема Розділом VIII Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298] урегульовано питання прокурорського самоврядування. Найвищим органом прокурорського самоврядування є всеукраїнська конференція прокурорів, серед повноважень якої відзначимо призначення членів Ради прокурорів України (органу, який здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів); затвердження Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів та положення про Раду прокурорів України; прийняття положення про порядок роботи Ради

прокурорів України; звернення до органів державної влади та їх посадових осіб із пропозиціями щодо вирішення питань діяльності прокуратури; розглядають інші питання прокурорського самоврядування. Однак, на зразок американської, варто було б утворити і українську Національну асоціацію прокурорів, як аналог Національної асоціації генеральних атторнеїв. Варто враховувати, що чергова всеукраїнська конференція прокурорів скликається Радою прокурорів України один раз на два роки, в той час як Національна асоціація генеральних атторнеїв є постійно діючим органом самоврядування. Конференції асоціації скликаються одного разу на рік, втім весь інший час асоціації здійснюють діяльність, спрямовану на захист прав та інтересів прокурорів. У свою чергу, всеукраїнська конференція прокурорів скликається досить рідко, або ж за такої необхідності. Саме тому, на нашу думку, було б доцільно створити в Україні Національну асоціацію прокурорів, як постійно діючий найвищий орган прокурорського самоврядування, у якої були б значно ширші повноваження, аніж у всеукраїнської конференції прокурорів.

Для цього пропонуємо наступні зміни до чинного законодавства:

1) внести зміни до статті 67 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298] та сформулювати її зміст наступним чином:

«Стаття 67. Національна асоціація прокурорів.

1. Найвищим органом прокурорського самоврядування є Національна асоціація прокурорів.

Національна асоціація прокурорів є постійно діючим органом прокурорського самоврядування.

2. Національна асоціація прокурорів:

1) проводить всеукраїнські конференції прокурорів;

2) організовує засідання комітетів Національної асоціації прокурорів;

3) виконує інші функції згідно чинного законодавства»;

2) доповнити Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року №

1697-VII [298] статтею 67-1 та продублювати у її змісті положення чинної статті 67 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298];

3) прийняти спеціальне положення, яке має урегулювати діяльність Національної асоціації прокурорів.

Як бачимо, у прокуратурі США наявний високий рівень взаємодії і на прокуратуру покладається значний обсяг повноважень. Проте зазначимо, що до загального переліку функцій атторнея належать наступні: 1) кримінальне переслідування осіб, які вчинили кримінальні правопорушення; 2) юридичне консультування уряду країни, окремих штатів, інших органів виконавчої влади; 3) представництво в суді інтересів федерального уряду, адміністрації штатів у різних сферах; 4) забезпечення виконання законів; 5) участь у законодавчій та судовій нормотворчості; 5) координація діяльності органів кримінального переслідування; 6) участь у формуванні суддівського корпусу [419, с. 181]. Для порівняння, в Україні до повноважень прокурорів віднесено підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді; нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян [298]. Проаналізувавши таке широке коло повноважень вважаємо, що в Україні потрібно було б наділити прокурорів повноваженням надавати юридичні консультації іншим державним органам. Вважаємо, що така практика покращила взаємодію прокуратури з іншими органами державної влади і місцевого самоврядування.

При виконанні функцій юридичного консультанта федерального уряду, губернатора чи адміністрації органів виконавчої влади на місцях, атторней консультує їх з широкого кола питань правозастосовчої діяльності, по правовим аспектам політичних рішень. Оформлене у вигляді відповідного

офіційного документа, думка (opinion) атторнея хоча і має за формою рекомендаційний характер (і в цьому сенсі має багато спільного з поданням прокурора в Україні), проте, як правило, виконується відповідними службами адміністрації. Виконуючи функцію представництва інтересів відповідних органів виконавчої влади, Президента та Уряду, атторней готує, заявляє і підтримує в суді позови з широкого кола цивільних правовідносин [421, с. 545]. Для реалізації такої практики в законодавстві України, на нашу думку, було б доцільно внести наступні зміни до чинного законодавства України:

1) доповнити Розділ IV Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298] ще однією статтею наступного змісту:

«Стаття 27. Надання юридичних консультацій іншим державним органам.

1. Прокурор надає юридичні консультації іншим державним органам з питань правозастосовчої діяльності, чи з інших правових питань.

2. Юридична консультація прокурора надається у відповідь на письмовий запит, оформлений та поданий у встановленому законом порядку.

3. Відповідь на письмовий запит надається у вигляді офіційного документу та має рекомендаційний характер»;

2) привести у відповідність до цих змін зміст Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298];

3) прийняти типові форми для письмового запиту до прокурора з питань правозастосовчої діяльності та для відповіді прокурора на письмовий запит».

Прокурори США займаються розслідуванням злочинів, які передбачені федеральним законодавством (державна зрада, шпигунство, тероризм, злочини, пов’язані з перетином кордонів США і штатів, федеральною власністю, пограбування банків – Конгрес визнав цей злочин також федеральним). Окружні прокурори – справами, передбаченими законодавством штатів, тобто основною масою злочинів (приблизно 90%

справ) [422, с. 54]. Цікаво, що аторнеям дозволено займатися приватною адвокатською практикою в частині, що не суперечить їх повноваженням і крім представництва в кримінальних справах. Також незвичними для українського праворозуміння є вимоги, які висуваються для претендента на посаду прокурора. З аналізу норм Конституції США [418] випливає, що це обов'язково членство у асоціації юристів (нотаріусів, адвокатів, прокурорів, суддів) – одразу гарантує знання мови і наявність юридичної освіти. У США встановлюється ценз осілості і добра репутація в своєму колі для претендента в атторнеї, що підтверджується рекомендаційними листами. Видається, що поняття «морально-ділові якості», яке фігурує а українському законодавстві, також могло б прив'язуватися до таких «рекомендацій» від кола юристів-практиків. Крім цього, в Україні зарплатня прокурорів не дозволяє фактично займатися тільки цим видом діяльності і логічно було би дозволити на законодавчому рівні їм також практикувати представництво в судах у деяких справах як адвокати, за умови відсутності конфлікту інтересів із основним родом зайнятості.

Крім цього, зауважимо, що функція Генерального атторнея з представництва виконавчої влади в судах делегована ним Генеральному соліситору США – третій посадовій особі (після двох заступників). Генеральний соліситор призначається Президентом за рекомендацією Генерального атторнея і затверджується Сенатом [423, с. 45]. Генеральний соліситор вправі також вступати у провадження в будь-якому федеральному апеляційному суді, включаючи Верховний суд, за власною ініціативою і за приписом власне Верховного суду (буквально – як «друга суду» - фахівця, консультанта з правових питань). Не будучи стороною, соліситор в якості «друга суду» отримує дозвіл суду вступити в процес і викласти свої судження. У зв'язку із зростанням обсягу і ускладненням змісту функцій держави постійно зростає число справ, за якими служба генерального соліситора виступає в суді як сторона або спеціаліст з правових питань [423, с. 56]. Очевидно, що в якості спеціаліста соліситор надає велику допомогу

суду шляхом подання інформації, що має вирішальне значення для справи.

Виконуючи правозахисну функцію, атторнейська служба здійснює кримінальне переслідування осіб, які вчинили злочини. При цьому атторнеї наділені повноваженнями відкривати кримінальні провадження, розслідувати злочини, проводити перевірки, залучати до кримінальної відповідальності, підтримувати обвинувачення в суді.

Отже, на підставі вище викладеного можемо констатувати, що атторнейська служба в США функціонує як комплексний орган державної влади, що виконує представницькі, контрольні, слідчі, наглядові, консультаційні, процесуальні функції. Атторнеї є шанованими особами у громадянському суспільстві США, а тому до них висуваються особливо важливі вимоги.

Таким чином, аналізуючи все вище викладене можемо стверджувати, що у правовій системі США існує дуже багато здобутків для запозичення наступного позитивного зарубіжного досвіду:

1) розвиток прокурорського самоврядування через створення в Україні асоціацій прокурорів одного рівня;

2) в Україні потрібно було б наділити прокурорів повноваженням надавати юридичні консультації іншим державним органам;

3) поняття «морально-ділові якості», яке фігурує а українському законодавстві, також могло б прив’язуватися до таких «рекомендацій» від кола юристів-практиків, які були б умовою добору кандидатів на посади прокурорів;

4) передбачити серед консультантів судів так званих «соліситорів» або «радників з правових питань»;

5) слід передбачити можливість прокурорських працівників формально займатися і адвокатською практикою, крім випадків представництва в окремих категоріях справ, зокрема кримінальних.

Характеризуючи прокурорську діяльність у Великобританії зазначимо, що традиційно обвинувачення в Англії ще з 1985 року здійснює державна

(королівська) служба кримінального переслідування (Crown Prosecution Service), основною функцією якого стало підтримання обвинувачення на всіх рівнях, а також у деяких випадках порушення кримінальних проваджень і участь у їх розслідуванні [424, с. 11]. Тобто, аналог прокуратури у Великобританії здійснює виключно функцію підтримання державного обвинувачення. У даному контексті, як нами було встановлено раніше, Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298] надає прокурорам України значно ширше коло повноважень.

Повноваженнями органів кримінального переслідування в Англії та Уельсі володіють і інші правоохоронні (урядові) установи. При цьому вони здійснюють поліцейські функції та функції кримінального переслідування одночасно, що вважається одним з парадоксів сучасної англійської системи судочинства, яка передбачає необхідність поділу цих функцій [425, с. 129]. Однак в силу домінування служби королівських переслідувачів це не має принципового значення.

Як і Генеральний атторней, який є вищою посадовою особою для всіх англійських (і британських) адвокатів, англійські кримінальні переслідувачі (співробітники Королівської служби кримінальних переслідувань) входять в адвокатський (юридичний) суспільний клас, що фактично об'єднує всіх юристів. Тому цілком прийнятною і поширеною в Англії та Уельсі є практика підтримання державного обвинувачення у вищих судах приватними адвокатами-баррістерами, які інструктуються Королівською службою переслідування, але в її штаті не перебувають [426, с. 76-77]. Оскільки система «баристер – соліситор» не притаманна Україні як така, то варто було б запровадити можливість днів-консультацій адвокатів у прокурорів. Така взаємодія покращила б і умови забезпечення прав людини і громадянина в суді, і умови підтримання державного обвинувачення. При цьому варто враховувати, що таке консультування не повинно бути одностороннім, а має носити характер взаємності. На нашу думку, для реалізації такої практики в законодавстві України, було б доцільно внести наступні зміни до чинного

законодавства України:

1) із урахуванням раніше запропонованих змін до законодавства, додатково доповнити Розділ IV Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298] статтею наступного змісту:

«Стаття 28. Надання юридичних консультацій адвокатам.

1. Прокурор надає юридичні консультації адвокатам з питань правозастосовчої діяльності у визначені його трудовим розпорядком дні.

2. Юридична консультація прокурора надається у відповідь на письмовий запит, оформлений та поданий адвокатом у встановленому законом порядку.

3. Відповідь на письмовий запит надається прокурором особисто у визначені його трудовим розпорядком. При цьому, консультування адвоката може носити характер взаємності;

2) привести у відповідність до цих змін зміст Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298];

3) прийняти типові форми для письмового запиту адвоката до прокурора щодо надання юридичної консультації».

Ще однією суттєвою складовою інституту прокуратури у Великобританії є Генеральний аторней Сполученого Королівства, що має особливий правовий статус. З одного боку, він має статус, рівний статусу члена парламенту (без права входження до Кабінету міністрів), тобто є політичним діячем. З іншого боку, він – адвокат (баррістер), що очолює співтовариство адвокатів (барристерів і соліситерів). Саме тому в його «прокурорські» повноваження входить представництво виключно урядових інтересів у кримінальних і цивільних судах (тобто він не може бути юристом, що займається приватною практикою, навідміну від атторнеїв США) [424, с. 34]. З аналізу положень актів Королеви, по кримінальних справах Генеральний аторней представляє інтереси держави у формі підтримання обвинувачення в суді від імені Уряду Її величності в особливо важливих для суспільства випадках (наприклад, у справах про особливо небезпечні

державні злочини). По цивільних справах – у формі виступу в суді в якості позивача (в силу особливої значущості справи для суспільства) або відповідача (у разі пред'явлення позовних вимог до уряду). При цьому Генеральний атторней має право відмовитися (звернутися із заявою) від кримінального переслідування або від позову в суді [426, с. 38]. Отже, вважаємо, що такий правовий стан розвитку прокурорських відносин послугував підставою для виокремлення своєрідності, «двоєдиності» системи прокуратури у Великій Британії. Варто врахувати і те, що у Великій Британії немає окружних аторнеїв. Є лише Генеральні аторнеї Англії, Вельсу та Північної Ірландії.

Таким чином, аналізуючи вище викладене, можемо констатувати, що з досвіду встановлення і визначення прокурорської діяльності у Великій Британії можна встановити наступні шляхи запозичення зарубіжного досвіду для України:

1) варто забезпечити вимоги до посади Генерального прокурора в частині участі відповідного кандидата в органах прокурорського самоврядування;

2) варто було б запровадити можливість взаємних днів-консультацій адвокатів у прокурорів.

Досліджуючи зарубіжний досвід правового регулювання діяльності прокуратури у пострадянських державах видається можливим виокремити певні характерні особливості такого регулювання. Так, ці країни фактично близькі до України за своїми традиціями, соціальним складом суспільства, розумінням проблем перехідного періоду, в якому ми нині перебуваємо, що дає можливість порівняти окремі державні інституції (прокурорські системи), проаналізувати недоліки та переваги їхнього розвитку, запровадивши все найкраще в процесі розбудови нашої державності [332, с. 477]. Зазначимо, що в Конституції України [300] визначено прокуратуру як самостійну гілку влади. Така ж позиція відображена в конституціях Киргизстану, Таджикистану, Туркменістану, Узбекистану [427].

Конституція Грузії у ст. 91 прямо називає прокуратуру «установою судової влади». У Конституції Російської Федерації взагалі міститься логічна помилка, адже у ст. 129 цього закону норми про прокуратуру вміщені і розділ «Судова влада», хоча з аналізу відповідних конституційних норм випливає, що прокуратура не входить до судової гілки влади [427, с. 121-134, 149]. Тож з наведеного випливає, що у пострадянських державах прокуратура належить або до судової гілки влади, або до виконавчої, або займає самостійне місце серед інших гілок влади.

Л.Р. Грицаєнко зазначає, що універсальними для прокуратур Азербайджану, Туркменістану, Казахстану, Білорусі, Грузії, Молдови, Росії, Вірменії, Таджикистану, Киргизстану і Узбекистану є тільки функції порушення кримінального переслідування та підтримання державного обвинувачення в суді [332, с. 481]. Позитивним вважаємо досвід Грузії, Киргизстану, Молдови, Туркменістану щодо наділення прокурора функцією самостійно і за участю органів досудового розслідування здійснювати розслідування кримінальних правопорушень. Цікаво також, що законодавство Азербайджану, Вірменії і Грузії виділяє функцію здійснення процесуального керівництва попереднім слідством.

Цікаво, що прокурорський нагляд за законністю судових рішень (у широкому розумінні) полягає зазвичай у можливості їх опротестування у вищестоячому суді. Ця функція є прямим продовженням процесуальних повноважень прокурора у всіх видах судочинства і тому вона закріплюється в конституціях і законах багатьох держав, зокрема Азербайджану, Вірменії, Білорусі, Казахстану, Киргизстану, Туркменістану й Узбекистану. Водночас вона не згадується у Законі «Про прокуратуру» Грузії [298].

Вважаємо позитивним досвід пострадянських держав щодо закріплення протесту прокурора, якого наразі в Україні не передбачається. Також доцільно було б в Україні, як це передбачено в конституціях більшості держав СНД передбачити у Генеральної прокуратури права законодавчої ініціативи. Для цього необхідно внести зміни до чинного законодавства

України:

1) необхідно внести зміни до статті 93 Конституції України [300] та сформулювати її зміст наступним чином:

«Стаття 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України та Генеральному прокурору.

Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово»;

2) внести зміни до частини 1 статті 9 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII [298] наступного змісту:

«1. Генеральний прокурор:

[…] 9^3) вносить проекти законів на розгляд Верховної Ради України відповідно до вимог Регламенту Верховної Ради України […].»;

3) внести зміни до частини 1 статті 89 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 № 1861-VI [429] та сформулювати її зміст наступним чином:

«1. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України та Генеральному прокурору […].

За результатами аналізу зарубіжних законодавчих актів пострадянських держав в частині визначення функцій прокуратури можна констатувати, що вона виконує функції: підтримання державного обвинувачення, наглядові повноваження у місцях позбавлення волі та за оперативно-розшуковою діяльністю, підтримання обвинувачення в суді, загальний нагляд за дотриманням законів. Стосовно останнього зауважимо, що пострадянські країни поступово усувають це повноваження прокурора з національного законодавства. В даний час наглядова функція прокуратури стосовно попереднього слідства дійсно стала відповідати своїй назві, а прокурор позбувся не наглядових повноважень, а контрольних.

Отже, на підстав вище викладеного, у зв’язку з тим, що Україна набула

статусу європейської держави, можна стверджувати, що в порівнянні з іншими наша держава зробила декілька кроків вперед, враховуючи демократизацію кримінального процесу та оптимізацію функцій прокуратури. Тому з врахуванням вище викладеного можна виокремити такі шляхи запозичення для України позитивного зарубіжного досвіду пострадянських держав:

1) наділення прокурора функцією самостійно і за участю органів досудового розслідування здійснювати розслідування кримінальних правопорушень;

2) розширення наглядових повноважень в частині контрою за законністю судових рішень;

3) наділення Генеральної прокуратури правом законодавчої ініціативи.

Відзначимо, що раніше у даній роботі нами вказувалось на те, що виборність посади Генерального прокурору в Україні могла би вирішити велику кількість існуючих проблем. Зокрема, Генеральний прокурор буде позбавлений політичного впливу з боку Президента України, а його перебування на посаді не залежатиме від рішень Верховної Ради України. Для реалізації даного досвіду в Україні варто передусім прийняти Закон України «Про вибори Генерального прокурора». За основу для такого нормативно-правового акту може бути взяте виборче законодавство України.

Цікаво, що органи прокуратури Китаю досить потужно провадили боротьбу з корупцією. Так, у 2013 році в Китаї проводилась активна кампанія по боротьбі з корупцією, бюрократією, яку очолює нове керівництво країни і Комуністичної партії. Прокурорські органи Китаю за 11 місяців 2014 року провели розслідування щодо майже 37 тисяч чиновників, яких підозрюють у корупції. Китайська прокуратура припускає, що ці чиновники були залучені в 27236 випадків хабарництва, з яких більше 80% визнані серйозними. У 12 824 випадках хабарів фігурували суми понад 5510 млн юанів ($ 910 600 000) [430].

Отже, на підставі вище викладеного можемо констатувати, що

Китайська народна республіка. Незважаючи на панування в ній комуністичного ладу, теж має позитивний досвід діяльності прокуратури, якого не вистачає Україні. Зокрема, в частині боротьби і протидії корупції органи прокуратури КНР досягли чималих успіхів. До такого формату наразі прагне і Україна.

Таким чином, на підставі викладеного можна виокремити наступні шляхи запозичення позитивного досвіду Китайської Народної Республіки у правовому регулювання діяльності прокуратури:

1) виборність посад прокурорів;

2) правове стимулювання активної антикорупційної діяльності;

3) можливість здійснення контролю за законністю судових рішень.

Тож, у процесі дослідження нами встановлено, що запозичення позитивного зарубіжного досвіду діяльності прокуратури є цілком доцільним шляхом для удосконалення законодавства про прокуратуру України. Варто враховувати те, що вітчизняний законодавець при розробці нового законодавства досить часто звертається до законодавства іноземних держав для дослідження зарубіжного досвіду і його відтворення у актах національного законодавства. Також важливо зазначити те, що Основним Законом було встановлено курс України до євроінтеграції, і як наслідок, з моменту проголошення цього курсу нові акти законодавства проходять процеси адаптації до європейських стандартів. Тобто, запозичення позитивного зарубіжного досвіду діяльності прокуратури не є чимось новим для вітчизняного законодавця, а швидше являє собою тенденцію, яка стабільно знаходить свою реалізацію у діяльності законодавця.

Наше дослідження засвідчило, що діяльність прокуратури у кожній проаналізованій нами країні має свої особливості, які було б доцільно запозичити вітчизняному законодавцю – у тому числі змінити підходи до посади Генерального прокурора, забезпечити виборність посад прокурорів та наділити прокурорів додатковими функціями та повноваженнями, розширити функції Генеральної прокуратури України, у тому числі наділити її правом

законодавчої ініціативи тощо. Усе наведене, на нашу думку, могло би вирішити проаналізовані нами раніше у даній роботі проблеми та недоліки чинного правового регулювання прокурорської діяльності в Україні.

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні здійснено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукової проблеми, яке полягало в тому, щоб на підставі аналізу чинного національного законодавства та здобутків у правовій доктрині теорії та історії держави і права розкрити зміст теоретико-порівняльного аналізу історії формування прокуратури та прокурорської діяльності, а також розробити пропозиції щодо тенденцій подальшого розвитку даного інституту на сучасному етапі України. За результатами дослідження сформульовано нижченаведені основні висновки.

1. Здебільшого в країнах Стародавнього світу не спостерігається правове закріплення інституту прокуратури. Аналізуючи судовий процес, дійшли висновку, що представників сторони потерпілого не існувало, судовий процес міг розпочинатися тільки з ініціативи сторін, права яких було порушено. Але хочемо зауважити, що у Стародавньому Єгипті існував яскравий прояв прокурорів, які захищали права потерпілих, здійснювали контроль за населенням та запобігали прояву корупції в країні. В більшості державах державний устрій полягав в тому, що прокурори здійснювали роль помічників імператорів. Нами наведено наступні етапи створення і розвитку прокурорів в Стародавніх державах, а саме: А) Прояви прокурорської системі в тогочасних офіційних документах та законах (Кодекс законів Стародавнього Китаю, Закони Хаммурапі, Закони Ману). Б) Участь прокурорів в судовому процесі (1 пол. І тисячоліття до н. е.). Через стрімкий розвиток держав постала гостра необхідність осіб, котрі будуть представляти права та інтереси населення в судовому процесі. Цисми особами і стали прокурори. В) Створення прокурорів імператорами (2 пол. І тисячоліття до н. е.). На даному етапі запроваджувалась посада службовця імператора, діяльність якого дещо була схожую на повноваження сучасних прокурорів, а саме: контроль за населення, нагляд за землями володарів держави, збір податків та ін.

2. Проведений аналіз історії становлення та розвитку прокуратури у період із IX по XV ст. дає змогу нам наголосити на тому, що за часів Київської Русі прокурорів не існувало, однак були відповідні державні службовці, які виконували функції з нагляду за дотриманням законодавства. Щодо судового представництва, то представниками в судах могли бути фактично будь-які особи, частіше всього родичі позивача, яких позивач долучав до судових засідань. Прокурор отримав можливість офіційно представляти в судах державу лише на початку XIV ст., коли у Франції була проведена відповідна реформа.

В період з IX по XV ст., на нашу думку, відбувся переламний момент у розвитку прокуратури, який вплинув на подальші тенденції росту даного державного інституту, а саме реформа прокуратури в 1302 р. у Франції. Про важливість прокуратури для суспільства цього періоду можна сказати багато схвальних відгуків, однак вона ще стала організованим механізмом, а тому не могла на високому рівні здійснювати нагляд за дотриманням законодавства. Більш краще прокурори себе проявляли на судових засіданнях тому, що це було більш звичним явищем, яке пройшло крізь тисячоліття.

3. Періодизація етапів становлення та розвитку прокуратури в проміжок часу від XV по XVIII ст. складається з таких хронологічних рамок:

1) Період XV – середина XVI ст. Варто зазначити, що у ці часові рамки прокуратура особливо не розвивалася, адже за Великого князівства Литовського найвагомішим для дистрикцій даного регіону була імплементація законодавства до стандартів магдебурзького права, проте цей період у правовому аспекті слугував базисом для формування тенденцій розвитку прокуратури як вагомої складової для забезпечення та охорони правопорядку.

2) Період з середини XVI до початку XVII ст. Слід відзначити ключові події цього часу це і утворення Речі Посполитої, і виникнення Трибуналу, до якого входили прокурори. В цілому на даному етапі прокурори почали отримувати відносну самостійність для здійснення своєї діяльності, а також

польською владою на посади прокурорів призначалися і українці, що свідчить про адекватне відношення до українців.

3) Період з початку XVII по початок XVIII ст. Даний історичний період становлення та розвитку прокуратури закінчується на початку XVIII століття, а саме до 1722 року, коли більша кількість українських земель починають поступово відходити до складу створеної Російської імперії відповідно починається новим період української історії держави і права в цілому та прокуратури зокрема.

4. Прокуратура в Російській імперії будувалась та зазнавала розвитку за французьким зразком. Основною функцією правоохоронного органу, який запроваджувався Петром І був загальний нагляд, а саме: нагляд за виконанням законів, діяльністю роботи Сенату та її членів, а також контроль за державною казною. Починаючи з 1864 року, за правління Катерини ІІ та Олександра ІІ повноваження інституту прокуратури значно розширились. Даний орган почав виконувати функцію державного обвинувачення в судових процесах, нагляд за дізнанням і попереднім слідством, а також нагляд за місцями позбавлення волі. Тобто, основні етапи розвитку інституту прокуратури відбулися за правління Петра І, Катерини ІІ та Олександра ІІ. З проведеного нами аналізу можемо зробити висновок, що у процесі розвитку інститут прокуратури сформував свою мету, завдання та принципи діяльності, які діють і сьогодні. Тому нам залишається не повторити помилок того часу та перейняти позитивний досвід задля удосконалення нинішнього стану органу прокуратури.

5. Аналіз першого періоду становлення прокурорської діяльності в Австро-Угорській імперії (1849-1855 рр.) дозволяє виділити наступні події, які стали ключовими для подальшого розвитку досліджуваного нами інституту:

по-перше, на даному етапі було сформовано систему органів прокуратури, яка не була характерною для попередніх історичних періодів та відповідала європейським зразкам організації діяльності даних органів;

по-друге, на даному етапі було прийнято велику кількість нормативно-правових актів, які урегулювали прокурорську діяльність.

по-третє, компетенція прокурорів, встановлена у вищепроаналізованих актах законодавства, була значно ширшою, аніж на попередніх історичних етапах.

6. Проаналізувавши правовий статус прокуратури у період 1922 року необхідно зазначити, що цей орган було створено в РСФРР у травні цього ж року, але перший проект був провалений через асоціювання цього поняття з насильством. Про причину її заснування досі не можна сказати чітко. Але, ймовірно, що створення цього органу пов'язане саме із переходом до будівництва нової держави, певним правовим свавіллям та необхідністю створення революційної законності. В радянский період прокуратура не була самостійним державним органом, а відділом Народного Комісаріату юстиції УСРР. Щодо функцій можна зазначити, що прокуратура одночасно здійснювала: нагляд за дотримання законів та кримінальне переслідування осіб, які вчинили злочин.

7. Наше дослідження дозволяє сформулювати наступну хронологію, згідно якої відбувалось формування прокуратури в країнах Європи у період XVII-XX ст.:

1 етап - підготовчий (1 століття до нашої ери – XVI століття) – на даному етапі відбувалось створення передумов для подальшого формування прокуратури в країнах Європи. В багатьох країнах функціонували інститути близькі за своєю сутністю до інституту прокуратури, проте які не являє собою інститут прокуратури. Наприклад, в Римській імперії функціонував інститут прокураторів. Прокуратори мали ознаки як адвокатів, так і прокурорів, проте ще не були прокурорами. У Франції функціонували королівські прокурори, втім їхньою ключовою задачею був захист інтересів монарха, а не держави та її громадян, тому королівських прокурорів також не варто ототожнювати із прокурорами у сучасному розумінні. Схожі процеси відбувались в цей період і в Англії. Проте, в той самий час, варто

враховувати, що завдяки таким інститутам було закладено фундамент для подальшого запровадження та розвитку інституту прокуратури;

2 етап – зароджувальний (кінець XVI - початок XVII століття) - у цей період відбулось зародження прокуратури в країнах Європи у тому вигляді, у якому вона функціонує і сьогодні. У даному контексті, в першу чергу варто відзначити Францію, у якій станом на кінець XVI століття вже функціонувало спеціальне законодавство про прокуратуру, а сама прокуратура виконувала функції, близькі до тих, які виконують сучасні прокуратури. Приблизно у цей же період відбулось зародження прокуратури у Німеччині, проте тогочасна прокуратура мала небагато подібних рис із сучасним розумінням компетенції даного органу;

3 етап – еволюційний (XVII – XIX століття) – на даному етапі відбувалась поступова еволюція вже сформованих інститутів прокуратури європейських держав, розширювалась компетенція даного органу. Наприклад, у Франції в 1670 році повноваження прокурорів було доповнено пред'явленням обвинувачення у справах про злочини, що передбачали покарання, пов'язані з ганьбою чи фізичними стражданнями, а у 1792 році – підтриманням обвинувачення в суді. В Німеччині в цей період поступово участь прокурора ставала обов'язковою для деяких категорій справ, а прокуратури утворювались на усіх без виключення землях;

4 етап – затверджувальний (XIX - XX століття) – етап остаточного формування прокуратур європейських держав. Зокрема, у Франції прокуратура була сформована у вигляді, наближеному до сучасного, на початку XIX століття. Італія, яка взяла за основу французьку модель, закінчила побудову своєї прокуратури в середині XX століття. В Англії до XX століття активно вносились зміни до законодавства про прокуратуру.

8. Проаналізувавши функції прокуратури 30-х років минулого століття, можна дійти висновку, що безмежна сфера прокурорського нагляду, яка охоплювала всі аспекти суспільного життя в державі, діяльність всіх державних органів, у тому числі судів, широкі повноваження прокуратури з

питань кримінального переслідування свідчать про наявність у тогочасному суспільстві проблем, що певною мірою аналогічні до проблеми, які існували під час зародження Російської імперії на початку XVIII століття і які Петро I вирішував, запроваджуючи інститут прокуратури. До таких проблем, зокрема, можна віднести: дуже низьку виконавчу дисципліну на всіх рівнях державного управління; невідповідність політики держави інтересам широких верств населення; низьку правосвідомість населення; низький освітній, моральний та культурний рівень переважної більшості керівних працівників державного апарату, особливо в низових ланках.

9. Етап діяльності прокуратури у 1934-1938 рр. характеризується наступними особливостями:

по-перше, було остаточно сформовано систему місцевих органів прокуратури УРСР.

До місцевих прокуратур було віднесено прокуратуру АМСРР, обласні прокуратури, міські прокуратури, окружні прокуратури та районні прокуратури. Створення такої структури було обумовлено поліпшенням нагляду за здійсненням законності та необхідністю територіального розширення впливу прокуратури.

по-друге, було розширено систему спеціалізованих прокуратур.

Зокрема, ми звернули увагу на діяльність транспортних прокурорів, які здійснювали нагляд за законністю в транспотній галузі. Як наслідок, було створено систему транспортних прокуратур. Аналогічним чином розвивалась водна прокуратура, яка також була створена у цей період, і яка здійснювала нагляд за розслідуванням і розглядом справ, пов’язаних із транспортною галуззю, а також загальний нагляд за дотриманням законів і директив Радянського Уряду щодо роботи водного транспорту. Ще однією спеціалізованою прокуратурою стала прокуратура по нагляду за виправно-трудовими установами (ВТУ), компетенція якої по суті була закладена у її назві. При цьому, звернемо увагу на те, що у досліджуваний період система органі прокуратури УРСР зазнавала змін декілька разів.

по-третє, прокуратура УРСР перейшла у повне підпорядкування Прокурора СРСР.

Певний час прокуратура УРСР перебувала у подвійному підпорядкувані Прокурора СРСР та народного комісара юстиції республіки. І лише в досліджуваний період прокуратура УРСР була виділені зі складу складу НКЮ союзних республік, і повністю підпорядкованпа Прокурору СРСР.

10. Серед особливостей розвитку органів прокуратури у період з 1955 по 1965 рік нами виділено наступні:

по-перше, на даному етапі було прийнято нове Положення «Про прокурорський нагляд в СРСР».

Це означало, що кривавий політичний терор у державі завершено, і закріплені у попередньому положенні завдання прокуратури вже не відповідали цілям прокуратури на даному етапі. Серед повноважень прокуратури залишився нагляд за однаковим та правильним застосуванням законів СРСР, союзних і автономних республік, але при цьому були поновлені демократичні принципи її діяльності. Органи прокуратури тепер підпорядковувались виключно Генеральному прокурору. Також зазнали змін завдання та функції прокуратури – тепер головним завданням прокуратури було зміцнення в СРСР соціалістичної законності та охорону суспільних відносин та прав й інтересів фізичних, юридичних осіб і держави від протиправних посягань, а сутність функцій була зведена до нагляду за забезпеченням законності у різних сферах.

по-друге, відбулось остатночне закріплення єдиної централізованої системи прокуратури, яка у наступні історичні періоди вже не зазнавала суттєвих змін.

Так, систему прокуратури Радянського Союзу очолив Генеральний прокурор СРСР, який призначався Верховною Радою СРСР, відповідав перед нею та був їй підзвітний. У свою чергу, Генеральний прокурор СРСР призначав прокурорів союзних і автономних республік, країв і областей,

тобто, він призначав у тому числі й прокурора УРСР.

по-третє, було запроваджено нові методи діяльності органів прокуратури.

Наприклад, прокуратура Української РСР розпочала впровадження комплексних перевірок додержання законності на підприємствах у разі наявності підстав, які свідчили про неохідність такої перевірки (наприклад, скарги). У процесі комплексної перевірки, прокурори перевіряли дотримання норм трудового законодавства, техніку безпеки, проводили особистий прийом громадян, проводили збори активу підприємства або загальні збори робітників.

11. Кінець радянської доби (1979-1991 рр.) ознаменувався тим, що Закон «Про прокуратуру СРСР» 1979 р. став першим законом, прийнятим для урегулювання діяльності прокуратури Радянської держави, яким було суттєво удосконалено правове регулювання функціонування прокуратури – були розширені її повноваження, з’явились нові напрямки її діяльності, було висунуто нові вимоги до прокурорів. Паралельно із цим суттєво погіршилась криміногенна ситуація в державі, і боротьба з нею велась у тому числі під наглядом органів прокуратури. Значний вплив на даний етап мало прийняття республіканського законодавства, якому було надано верховенство над союзним законодавством. Даний період продемонстрував, що державна політика спрямована на демократизацію суспільних відносин, в цілому, та органів прокуратури, зокрема, не завжди приносить позитивні результати її ініціаторам.

12. Стратегічною метою виокремлення тенденції незалежності прокуратури від інших органів державної влади має стати становлення її як самостійної системи органів державної влади, що знаходиться поза межами поділу на три гілки влади і не підпорядковується жодній із них, проте займає чільне місце в механізмі стримувань та противаг.

Тенденція здійснення антикорупційної діяльності в межах прокурорської діяльності повинна передбачати розроблення своєрідного

механізму «стримувань та противаг», який забезпечить незалежність прокурорської діяльності в державному механізмі забезпечення та захисту прав та свобод людини і громадянина.

13. У світлі майбутньої атестації працівників прокуратури, на нашу думку, важливо, щоб в атестаційних комісіях брали участь представники громадськості, що буде додатковим показником партнерських відносин між прокуратурою і людиною, а також додатковою гарантією прозорості проведення атестації. Для цього пропонуємо внести до пункту 4 Порядку проходження прокурорами атестації зміни та сформулювати його зміст наступним чином:

«4. Порядок роботи, перелік і склад кадрових комісій визначаються відповідними наказами Генерального прокурора.

До складу кадрових комісій можуть бути включені за згодою народні депутати України, працівники громадських, правозахисних організацій, представники громадськості та засобів масової інформації».

14. Для вирішення проблем добору кадрів на посади прокурора доцільно повернути в дію та внести зміни до статті 33 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII для отримання кандидату на посаду прокурора знань та навичок практичної діяльності, складання процесуальних документів, вивчення правил прокурорської етики, і сформулювати її зміст наступним чином:

«1. Кандидат на посаду прокурора проходить протягом одного року спеціальну підготовку у Тренінговому центрі прокурорів України з метою отримання знань та навичок практичної діяльності на посаді прокурора, складання процесуальних документів, вивчення правил прокурорської етики.

Спеціальна підготовка завершується проходженням кандидатом стажування у відповідності до Положення про порядок стажування в органах прокуратури України.

Після спеціальної підготовки та проходження стажування в органах прокуратури України, кандидат на посаду прокурора складає іспит у вигляді

анонімного тестування та практичного завдання […].

[…] 4. За результатами проходження кандидатом на посаду прокурора спеціальної підготовки та стажування Тренінговий центр прокурорів України приймає вмотивоване рішення про успішне чи неуспішне її проходження, копія якого вручається кандидату на посаду прокурора […].

[…] 7. Кандидат на посаду прокурора, який не пройшов спеціальну підготовку або не пройшов стажування успішно, після закінчення строку на оскарження рішення Тренінгового центру прокурорів України (у разі якщо скарга не була подана) або за результатами розгляду скарги, у задоволенні якої було відмовлено, виключається відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження, з резерву на заміщення вакантних посад прокурорів […]».

15. Запропоновано наступні зміни до чинного законодавства на основі досвіду США:

1) внести зміни до статті 67 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII та сформулювати її зміст наступним чином:

«Стаття 67. Національна асоціація прокурорів.

1. Найвищим органом прокурорського самоврядування є Національна асоціація прокурорів.

Національна асоціація прокурорів є постійно діючим органом прокурорського самоврядування.

2. Національна асоціація прокурорів:

1) проводить всеукраїнські конференції прокурорів;

2) організовує засідання комітетів Національної асоціації прокурорів;

3) виконує інші функції згідно чинного законодавства»;

2) доповнити Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII статтею 67-1 та продублювати у її змісті положення чинної статті 67 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII;

3) прийняти спеціальне положення, яке має урегулювати діяльність Національної асоціації прокурорів.

16. Вважаємо позитивним досвід пострадянських держав щодо закріплення протесту прокурора, якого наразі в Україні не передбачається. Також доцільно було б в Україні, як це передбачено в конституціях більшості держав СНД передбачити у Генеральної прокуратури права законодавчої ініціативи. Для цього необхідно внести зміни до чинного законодавства України:

1) необхідно внести зміни до статті 93 Конституції України та сформулювати її зміст наступним чином:

«Стаття 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України та Генеральному прокурору.

Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово»;

2) внести зміни до частини 1 статті 9 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII наступного змісту:

«1. Генеральний прокурор:

[…] 9^3) вносить проекти законів на розгляд Верховної Ради України відповідно до вимог Регламенту Верховної Ради України […].»;

3) внести зміни до частини 1 статті 89 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 № 1861-VI та сформулювати її зміст наступним чином:

«1. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України та Генеральному прокурору […].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Грицаєнко Л. Р. Прокурорська діяльність в Україні в світлі сучасного світового досвіду : монографія / Л. Р. Грицаєнко. – Вінниця : ДП "ДКФ", 2009. – 576 с.
2. Заяць В.С. Інститут судового представництва при розгляді спорів публічно-правового характеру в римському праві та особливості його рецепції в адміністративне судочинство / В. С. Заяць // Актуальні проблеми державного управління. – 2010. – № 1. – С. 223-229.
3. Холодницький Н. Зародження європейської концепції прокуратури та її рецепція у Сполучених Штатах Америки/ Назар Холодницький // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2014. – № 59. – С. 141–147.
4. Сухонос В.В. Прокуратура в системі державних органів України : теоретичний аналіз сучасного стану та перспектив розвитку : монографія / В.В. Сухонос ; [наук. ред. Ю. С. Шемшученко]. – Суми : Університетська книга, 2008. – 448 с.
5. Прокуратура України: Академічний курс: Підручник / В.В. Сухонос, В.П. Лакизюк, Л.Р. Грицаєнко, В.М. Руденко; За заг. ред. к.ю.н., доцента В.В. Сухоноса. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2005. – 566 с.
6. Дрязгунов К. В. О полномочияхпрокураторов [Електронний ресурс] / К. В. Дрязгунов. – Режим доступу: http://www.roman-glory.com/dryazgunov-o-polnomochiyax-prokuratorov
7. Лебедєв О. П.Організаційно-правові засади державного контролю дільності учасників фінансового ринку України: Дис. …канд. юр. наук: 12.00.07/ Лебедєв Олег Павлович – Київ, 2008. – 177с.
8. Мацько Л. І. Риторика: навч. посіб. / Л. І. Мацько. – К.: Вища шк., 2006. — 311 с.
9. Енциклопедичний довідник майбутнього адвоката: У 2 ч. / О. Д. Святоцький, Т Г. Захарченко, С Ф. Сафулько та ін.; Зазаг. ред. С. Ф. Сафулька. – К.: Видав-ничий Дім «Ін Юре», 2008. – Ч. 1. – 616 с.
10. Воронов М. П. Історія становлення та розвитку прокуратури в Україні / М. П.

Воронов // Сучасні питання економіки і права. – 2013. – Вип. 1. – С. 90-97.

11. Іванов В.П. Історія держави і права України : підручник. / В.М. Іванов – К. : КУП НАНУ, 2013. – 892с.
12. Куценко О. Докази і доказування у праві Стародавнього Сходу [Електронний ресурс] / О. Куценко. – Режим доступу: http://myk.gp.gov.ua/ua/publ_myk.html?_m=publications&_t=rec&id=125212&fp=30
13. Жидкова О. А. История государства и права зарубежных стран / н. А. Крашенинниковой, О. А. Жидкова – М.- Издательство НОРМА, 1996. – ч1 – 480 с..
14. Орлова Т. В. Всесвітня історія. Історія цивілізацій: навч. посіб. / Т.В. Орлова. – К. : Знання, 2012. – 446 с.
15. Мудрак І. Д. Історія держави і права зарубіжних країн : курс лекцій / І. Д. Мудрак. – Ірпінь : Державна податкова адміністрація України, Академія державної податкової служби України, 2001 . – Ч. 1. – Ірпінь :, 2001. – 232 с
16. Кошман О. Становлення та розвиток прокуратури як органу захисту конституційних прав та основних свобод громадян / О. Кошман // Прокуратура України: історія, сьогодення та перспективи: матеріали міжнародної науковопрактичної конференції (Київ, 25 листопада 2011 року) / [редкол.: Ю.М. Дьомін (відпов. ред.), М.К. Якимчук, І.М. Козьяков та ін.]. – К.: Національна академія прокуратури України, 2012. – С. 64-67.
17. Ротнова І. Б. Історико-правові аспекти визнання прокурора суб’єктом кримінального провадження / І. Б. Ротнова // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2011. – № 1. – С. 100-104.
18. Федосик, В.А. Титулатура первых римских наместников Иудеи в источниках / В. А. Федосик // Лістападаўскія сустрэчы-8 [Электронны рэсурс]: зб. арт. Па матэрыялах Міжнар. навук. канф. у гонар акадэмікаў М. М. Нікольскага і У. М. Перцава / навук. рэд. В. А. Фядосік, І. А. Еўтухоў. – Мінск : БДУ, 2011. – С. 77-86.
19. Луций Анней Сенека. Философские трактаты. / Пер. Т. Ю. Бородай. (Серия

«Античная библиотека». Раздел «Античная философия»). 1-е изд. – СПб., 2000. 2-е изд. СПб.: Алетейя, 2001. – 400 с.

20. Утченко С. Л. Цицерон и его время. – М.: Мысль, 1973; 2-е изд. – М., 1986. – 352 с.
21. Plin. Ep.v.3. 913. Cf. Nettleship, Lectures andEssays, 2nd Series. – 39 p.
22. Tenney Frank Caelianum Illud, Cic. Ad. Att. x. 15. 2 / Frank Tenney // Vol. 14, No. 3 (Jul., 1919), pp. 287-289.
23. Essai de psycho-pathologic sexuelle, Paris, Hippograffe, 1935, – 32 p.
24. Cassius Dio ROMAN HISTORY, Book LII. – 79 p.
25. Clement Lawrence Smith On Egregium Publicum (Tac. Ann. III. 70. 4) / Clement Lawrence Smith // Harvard Studies in Classical Philology . – Vol. 1 (1890). – pp. 107-110.
26. [1] The Lives of the Twelve Caesars by C. Suetonius Tranquillus published in the Loeb Classical Library, 1914. – 321 p.
27. [1] Jos. AJ XX 8; BJ II 12; Juven. Sat. IV 120; Suet. Claud. 27; Tac. Ann. XI 32, 34; Dio LX, 12
28. [1] Roman History by Cassius Dio published in Vol. LIII of the Loeb Classical Library edition, 1917. – 257 p.
29. [1] Henderson, Bernard William. The Life and Principate of the Emperor Nero. London: Forgotten Books. (Original work published 1903).- pp. 496-7.
30. [1]Іванов В. М. Історія держави і права України: Навч. посіб. – К.: МАУП, 2002. – Ч. I – 264 с.
31. [1] Зубарь В.М., Русяева А.С. На берегах Боспора Киммерийского. – К.: Издательский дом «Стилос», 2004. – 239 с.
32. [1] Гай. Институции / Пер. с латинского Ф. Дыдынского / Под. ред. В.А. Савельева, Л.Л. Кофанова. – М.: Юристъ, 1997. – 368 с.
33. Гурлянд И. Я. Римский юрист Гай и его сочинения. – Ярославль, 1894. – 153 с.
34. [1]Храпунов И.Н. Древняя история Крыма. – Симферополь: СОНАТ, 2003. – 192 с.

35.[1]Зубарь В.М. Таврика и Римская империя: Римские войска и укрепления в Таврике. – К.: Издательский дом «Стилос», 2004. – 232 с.

36.[1] Beitrage Zur Verwaltungsgeschichte Des Romischen Kaiserreichs (German Edition). – 2012. – 172 p.

37.[1] The Geography of Strabo published in Vol. II of the Loeb Classical Library edition, 1923. – 123 p.

38.[1] Бусел В. Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. – Київ, Ірпінь. – Перун, 2005. – 1728 с.

39.[1] Complete Works of Tacitus. Tacitus. Alfred John Church. William Jackson Brodribb. Sara Bryant. edited for Perseus. New York. : Random House, Inc. Random House, Inc. reprinted 1942. – 88 p.

40.[1] Marquardt, Staatsverw. II. – 580 p.

41.[1] Roman History by Cassius Dio published in Vol. VII of the Loeb Classical Library edition, 1924. – 183 p.

42.[1] W. Liebenam, Stadteverwaltung im romischen Kaiserreiche, Leipzig, 1900. – 154 p.

43.[1] Ancient History Sourcebook: Suetonius: Life of Domitian, chap. 4, 1912-1913. – 922 p.

44.[1] A Dictionary of Greek and Roman Antiquities. William Smith, LLD. William Wayte. G. E. Marindin. Albemarle Street, London. John Murray. 1890. – 381 p.

45.[1] Гринько С. Д. Дигести Юстиніана як джерело римського приватного права / С. Д. Гринько // Університетські наукові записки. – 2007. – № 1. – С. 90-96.

46.[1] Дигести Юстиніана / Перевод с латинського; Отв. ред. Л.Л. Кофанов. – М.: «Статут», 2002. – 584 с.

47.[1] Свердлов М. Б. Образование древнерусского государства (историографические заметки) / М. Б. Свердлов // ДГ 1992 – 1993. – М.: Наука, 1995. – С.6 – 15.

48.[1] Проценко Ю.Л. Древнерусское государство и право: Лекция. – Волгоград: Издательство ВолГУ, 2000. – 60 с.

49.[1] Культура Київської Русі: Методичні вказівки до вивчення курсу «Історія

української культури» / Укладачі: Г.Г. Кривчик, В.А. Бабенко. – Дніпропетровськ: ПДАБтаА, 2010. – 17 с.

50.[1] Орест Субтельний Україна: Історія = Ukraine: A History. – Торонто: University of Toronto Press, 1988. – 720 с.

51.[1] Зимин А. А., Поляк А. Г. Значение Русской Правды для развития русского, украинского и белорусского феодального права / А.А. Зимин, А.Г. Поляк // Советское государство и право. – 1954. – № 4. – С. 116-122.

52.[1] Організація судових та правоохоронних органів: підручник для студентів юрид. спеціальностей вищих навч. закладів / І. Є. Марочкін, Н. В. Сібільова, В. П. Тихий та ін. За ред. І. Є. Марочкіна, Н. В. Сібільової. — Х.: ТОВ «Одіссей», 2007. — 528 с

53.[1] Дювернуа Н. Источники права и судов древней Руси / Н. Дювернуа. – М.: Университ. типография (Катков и К), 1869. – 415 с.

54.[1] Правда руська. Тексти на основі 7 списків та 5 редакцій. Склав та підготував до друку проф. С. Юшков. – К.: ВУАН, 1935. – Редакція IV. – С. 137-144.

55.[1] Грушевський М. С. Історія України-Руси. Т 10. – Київ, 1936. – 394 с.

56.[1] Літопись Руський. (Іпатський список) // за загальною редакцією і перекладом Л. Маховця. – К., 1989. – 307 с.

57.[1] Давыденко Д.Л. Из истории примирительных процедур в Западной Европе и США / Д.Л. Давыденко // Вестник ВАС РФ. – 2004. – № 1. – С. 163-176.

58.[1] Хамула П. Особливості становлення та розвитку правоохоронних органів на території України: історичний аспект / П. Хамула // Віче. – 2015. – № 4. – С. 28-31.

59.[1] Тушина Г. М. Человек перед судом в средневековом Провансе XIII–XIV вв.: источники и современные исследования / Г. М. Тушина // Право в средневековом мире: сб. статей. – Вип. 2-3. – СПб., 2001. С. 18-36.

60.[1] Ландслаг короля Магнуса Эрикссона / пер. со старошвед. и прим. С. Д. Ковалевского // Средние века. Сборник. – М., 1964. – Вып. 26. – С. 185-203.

61.[1] Саксонское зерцало. Памятник, комментарии, исследования / под ред. В. М.

Корецкого. – М., 1985. – 275 с.

62.[1] Спектор О.М. Історичні корені виникнення та етапи становлення системи альтернативного вирішення спорів / О.М. Спектор // Право і суспільство. – 2010. – № 4. – С. 102-107.

63.[1] Всемирная история: Крестоносцы и монголы / А.Н. Бадак, И.Е. Войнич, Н.М. Волчек и др. – М: ХАРВЕСТ, 2002. – 528 с.

64.[1] Дейвіс, Норман. Європа. Історія [Текст]: историческая литература / Н. Дейвіс; пер. з англ.: П. Таращук, О. Коваленко. – Київ: Основи, 2000. – 1464 с.

65.[1] Клочков Володимир Григорович. Історія прокуратури України [Текст] / В. Г. Клочков. – 3 вид., перероб. і доп. – К.: НТВ «Правник», 2004. – 245 с.

66.[1] Дьомін Ю.М. Прокурорський нагляд в Україні на сучасному етапі : монографія / Ю.М. Дьомін ; Нац. акад. прокуратури України. – Київ : УкрІНТЕІ, 2013. – 306 с.

67.[1] Михайленко О. Прокуратура Франції: становлення та повноваження / О. Михайленко // Право України. – 2000. – № 2. – С. 100-102.

68.[1] Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Пособие для прокурорской службы. М.: 1889 – 552 с.

69.[1] Трубицина Э.М., Якубович Н.А. Прокуратура некоторых буржуазных государств / Э.М. Трубицина, Н.А. Якубович // Вопросы прокурорского надзора. Сборник научных трудов. – М., 1972. – С. 191-198.

70.[1] Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства / И. Я. Фойницкий. – Т. 1. – СПб., 1912. – 579 с.

71.[1] Дранников В. Н. Прокурорский надзор. Общая часть / В. Н. Дранников. – Таганрог, 2004. – 120 с.

72.[1] Веретенников В. И. История тайной канцелярии Петровского времени / В. И. Веретенников. – Харьков: Печатное дело, 1910. – 306 с.

73.Струневич О.П. Прокурорська діяльність на території України за часів Російської та Австро-Угорської імперії. Прикарпатський юридичний вісник. 2018. № 2, Т. 4. С. 93-101.

74.[1] Грицаєнко Л. Історико-правовий процес утвердження інституту прокуратури в Україні / Л. Грицаєнко // Право України: Респ. юрид. журнал. – 11/2008. – № 11. – С. 121-130.

75.[1] Яковенко Н. У XVI столітті ми жили в правовій державі / Н. Яковенко // Старожитності. – 1991. – Ч. 4. – С. 10-12.

76.[1] Кобилецький М. М. Поширення магдебурзького права на українських землях Великого князівства Литовського / М. М. Кобилецький // Актуальні проблеми держави і права. – 2009. – Вип. 49. – С. 49-53.

77.[1] Статут Великого князівства Литовського 1529 р. / За ред.: С. Ківалова, П. Музиченька, А. Панькова. – Одеса. – Юрид. літ-ра, 2002. – 462 с.

78.[1] Історія української культури / Наукове видання: У 5 т. – К.: Наук. думка, 2001. – Т. 2: Українська культура XIII – першої половини XVII століть. – 848 с.

79.[1] Малюга В.І. Принципи організації та діяльності прокуратури України: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.10 / В.І. Малюга ; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. – К., 2002. – 20 с.

80.[1] Свербигуз Володимир. Старосвітське панство. – 1999 р. – 247 с.

81.[1] Лакизюк В., Михайленко П. Прокуратура України: витоки, розвиток, персоналії та правове регулювання / В. Лакизюк, П. Михайленко // Вісник прокуратури. – 2000. – № 2. – С. 34-42.

82.[1] Скрипник А. Суд у середньовічному Кам'янці / А. Скрипник // Подолянин. – 2003. – 4 липня. – С. 4-8.

83.[1] Прокурорський нагляд в Україні: підручник / І.І. Когутич, В.Т. Нор, А.А. Павлишин, В.В. Луцик. / За ред. В.Т. Нора. – К. : Ін Юре, 2011. – 592с.

84.[1] Шумський П.В. Прокуратура України: Навчальний посібник для студентів юридичних вузів та факультетів. – К.: Вен турі, 1998. – 336 с.

85.[1] Грушевський М. Історія української козаччини / М. Грушевський // Вітчизна. – 1989. – № 7. – С. 195-196.

86.[1] Кривошея В. Генеалогія українського козацтва: Нариси історії козацьких полків. – 396 с.

87.[1] Мычко Н.И. Прокуратура Украины: роль и место в системе государственной власти. – Донецк, 1999. – 255 с.

88.[1] Дашкевич Я. Клан Хмельницького – легенда чи дійсність? / Я. Дашкевич // Україна в минулому. – К.; Львів, 1992. – Вип. – С. 78-92.

89.[1] Грозовський І.М. Звичаєве право Запорізьких козаків : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. : 12.00.01 “Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень” / І.М. Грозовський. – Х., 1998. – 17 с.

90.[1] Кресіна І.О., Кресін О.В. Гетьман Пилип Орлик і його Конституція. – К.: ПБП “Фотовідеосервіс”, 1993. – 79 с.

91.[1] Федорченко В.И. Императорский дом. Выдающиеся сановники: Энциклопедия биографий: В 2 т. – Красноярск: Бонус; М.: ОЛМА- ПРЕСС, 2000. – Т. 2. – 653 с.

92.[1] Панич Н. Історико-правові джерела щодо інституту прокуратури в Галичині у складі Австрії і Австро-Угорщини (1849–1918 рр.). Вісник Львівського Університету. Серія юридична. Львів, 2009. N48. С.52-59

93.Струневич О.П. Правовий статус прокуратури у 1917-1922 рр. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2018. Випуск 50. Т. 4. С. 153-161

94.[1] Феоктістова О. М. Генерал-прокурори Російської імперії XIX ст. та їхня роль у розвитку діяльності прокуратури. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://apdp.in.ua/v70/23.pdf

95.[1] Руденко В. Ю. Проблеми становлення прокуратури як державного органу, що здійснює нагляд за дотриманням прав і свобод людини і громадянина [Текст] // Держава і право. Юридичні і політичні науки, 2010,N Вип. 50.-С. 207-210.

96.[1] Савуляк Р. В. Реорганізація органів прокуратури за судовою реформою 1864 року в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Р. В. Савуляк; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Л., 2011. – 237 с.

97.[1] Звягинцев А. Г. Око государево : Российские прокуроры : XVIII век / А.Г.

Звягинцев, Ю. Г. Орлов. – М., 1994. – 318 с.

98.[1] Сухонос В. В. Організація і діяльність прокуратури в Україні : історія і сучасність : [монографія] / В. В. Сухонос; [наук. ред. Ю. С. Шемшученко]. – Суми : Університетська книга, 2004. – 348 с.

99.[1] Козирев В. К. Матеріали до історії адміністративного устрою південної України (друга половина XVIII перша половина XIX ст.) / В. К. Козирев. – Запоріжжя: “Наукова думка”, 1999. – 528 с.

100. [1] Савуляк Р. В. Реорганізація органів прокуратури за судовою реформою 1864 року в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Р. В. Савуляк; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Л., 2011. – 237 с.

101. [1] Судебные уставы 20 ноября 1864 года с разъяснениями их по решениям кассационных департаментов правительствующего Сената. Изд-8 / С.- Петербургъ: 1878. – 621 с.

102. [1] Сухонос В. В. Прокуратура у державному механізмі Російської імперії після судової реформи 1864 р. : монографія / В. В. Сухонос. – Суми : Університетська книга, 2012. – 104 с.

103. [1] Прокуратура Російської імперії. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/russian_empire.html

104. [1] Прокуратура України: навч. посіб. / [В.М. Бесчастний, О.В. Філонов, В.М. Субботін та ін.]; за ред. В.М. Бес- частного. – К.: Знання, 2010. – 303 с.

105. [1] Гюндуз Мамедов Специфіка прокурорської діяльності в Австро-Угорській імперії Публічне право № 1 (21) (2016)

106. Струневич О.П. Передумови виникнення прокуратури у світі. Матеріали VIIМіжнародної науково-практичної конференції «Розвиток Української Держави в умовах активізації євроінтеграційних процесів». Частина друга (м. Київ, 15 квітня 2019 р.) Київ. 2019. С. 84-85

107. [1] Панич Н. Ю. Становлення та розвиток інституту прокуратури в Галичині у складі Австрії і Австро-Угорщини (1849 – 1918 рр.). автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01. – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Львівський національний університет імені

Івана Франка, Львів, 2009. 16 с.

108. [1] Худоба Н. Загальна характеристика австрійського кримінально-процесуального кодексу 1873 року : // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/16_ NPRT _2009/Pravo/ 47413. doc.htm

109. [1] Кондратюк О.В. До питання утворення і місця органів прокуратури Галичини в судовій системі Австро-Угорщини. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. Збірник наукових праць. Львів: ЛьвДУВС, 2011. Вип. 4. С. 20-24

110. [1] Кульчицький В.С., Бойко І.Й. Система судових органів Галичини у складі Австро-Угорщини. Право України. 2001. № 11. С. 137–139

111. [1] Твердохліб М.Г. Участь прокурора в кримінальному провадженні в суді на Буковині та Галичині (1849-1918 рр.). Науковий вісник Херсонського державного университету. Серія Юридичні науки. Вип. 2. Т. 2. – 2015. – С.184-185.

112. [1] Womit eine neue provisorische Strafprozessordnung mit der Bestimmung kundgemacht wird, dass der Tag, an welchem sie in Wirksamkeit zu treten hat, erst nachtraglich bekannt gegeben wird : Kaiserliches Patent vom 17 Januar 1850 №25 / Allgemeines Reichs-Gesetz – und Regierungsblstt fur das Kaiserthum Osterreinh. – 1850. – XVII. Stuck. – S.287-395

113. [1] Панич Н. Ю. Становлення та розвиток інституту прокуратури в Галичині у складі Австрії і Австро-Угорщини (1849-1918 рр.) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Панич Назар Юрійович ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Л., 2008. – 240 с.

114. [1] Кульчицький В. С. Державний лад і право в Галичині (в другій половині XIX – на початку XX ст.). Львів, 1965. 65 с

115. [1] Коритко Л. Я. Становлення і розвиток природоохоронних інститутів в Австро-Угорській імперії: історико-правий вимір (на матеріалах Східної Галичини 1867–1918 рр.) : дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук : 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / Лілія Ярославівна Коритко ; Міністерство

освіти і науки України, Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2017. 447 с.

116. [1] Наулік Н. Основні аспекти становлення та розвитку діяльності прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді. Вісник Національної академії прокуратури України. 2013. № 5(33). С. 30–34.

117. [1] Никифорак М.В. Державний лад і право на Буковині в 1774-1918 рр. : Дис... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / НикифоракМихайло Васильович ; Чернівецький національний ун-т ім. Юрія Федьковича. – Чернівці, 2004. – 420 с.

118. [1] Жувака С. О. Історико-правовий аналіз розвитку функцій прокуратури України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Жувака Сергій Олександрович ; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2019. 265 с.

119. [1] Никифорак М.В. Фінансова прокуратура Буковини у 1867–1918 рр. Право України. 2001. № 1. С. 133–134

120. [1] Панич Н. Ю. Створення та правовий статус Галицької фінансової прокуратури (1852 – 1918 рр.). Університетські наукові записки. 2007. № 4 (24). С. 43-48.

121. [1] Литовка В. М. Становлення та розвиток інституту фінансової прокуратури на території українських земель. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету: зб. наук. пр. Одеса. Серія, Юриспруденція. 2013. Вип. 6-3(1). С. 16-18.

122. [1] Сухонос В. В. Правові та організаційні аспекти розвитку прокуратури країни в сучасних умовах. Суми: Унів. кн., 2010. 327 с.

123. [1] Землянська В.В. Кримінально-процесуальне законодавство Центральної Ради, гетьманату Скоропадського та Директорії: Автореф дис... канд. юрид. наук: 12.00.01; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – Х., 2002. – 20 с.

124. [1] Литвак О. Становлення та розвиток прокуратури України / О. Литвак, П. Шумський // Вісник Національної академії прокуратури України / Національна академія прокуратури України. – Київ, 2012. – № 3 (27). – С. 10-

15

125. [1] Історія держави і права України. Академічний курс. У 2-х томах. Т.1. / За ред. В.Я.Тація та А.Й.Рогожина. – К., 2000. – 425 с.

126. [1] Михайленко О. Р. Прокуратура України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 336 с.

127. [1] Крыленко Н.В. Суд и право в СССР. – М., Ленинград, 1927.

128. [1] Мичко Микола Іванович. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: Дис... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2001. – 375 с.

129. [1] Копиленко О.Л, Копиленко М.Л. Держава і право України. 1917-1920. – К.: Либідь, 1997. – С. 64.

130. [1] Рекунков А.М., Клочков В.В. Законность – фактор государственного строительства. // Советская прокуратура. История и современность. – М., 1977. – С. 46.

131. [1] Тищик Б.Й., Вівчаренко О.А. Українська Народна Республіка (1917-1920) – Коломия. 1994. – С.40-48.

132. [1] Лозинський, М. Галичина в рр. 1918 – 1920 [Електронний ресурс] / М. Лозинський. – Відень : Український соціологічний інститут, 1922. – 228 с

133. [1] Тищик Б. Й. Західноукраїнська Народна Республіка (1918 – 1923). Історія держави і права / Тищик Б. Й. – Львів : Тріада плюс, 2004. – 392 с.

134. [1] Єфремова Н. В. Суд і судочинство в Українській Народній Республіці, Українській державі, Західноукраїнській Народній Республіці (1917 –1920 рр.) : Монографія / Єфремова Н. В., Тищик Б. Й., Марчук В. Т. – Одеса : Фенікс, 2007. – 280 с.

135. [1] Михайленко П.П. Нариси з історії кримінального законодавства Української РСР. – К.: Вид-во Акад. наук УРСР. 1959. – 440 с.

136. [1] Декрет Совета Народных Комиссаров Украины «О Суде (декрет и временное положение)» // Собрание Узаконений и Распоряжений Правительства Украины. Х. 19–20 февраля 1919 г. –№ 11. -г-С. 162.

137. [1] Прокуратура УСРР // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://www.gp.gov.ua/ua/ukrssr.html

138. [1] Свод Установлений РСФСР. – 1918. – № 52. – Ст. 589; № 85. – Ст. 889.

139. [1] Якимчук Микола Костянтинович. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: Дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Чернівецький національний ун-т ім. Юрія Федьковича. – Чернівці, 2002. - 470арк.

140. [1] Декрет Совета Народных Комиссаров Украины «О Суде (декрет и временное положение)» // Собрание Узаконений и Распоряжений Правительства Украины. **II**Х. 1919 г. –№ 15. – С. 216–218.

141. [1] Конституція Української Соціялістичної Радянської Республіки (березень 1919 р.): Історичний документ від 10.03.1919. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-19#Text.

142. [1] Бортун М. Прокуратура в українських землях у часи національної революції 1917-1920 рр. // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – Київ, 2008. – (Юридичні науки ; Вип. 79) . – С. 44-47

143. [1] Жогин Н.В. Прокурорский надзор за предварительным расследованием уголовных дел. – М.: Юридическая лит-ра. 1968. – 264 с.

144. [1] Мурза Віталій Вікторович. Прокуратура в державному механізмі УСРР (1922-1933 рр.): дисертація канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2003. – 186 с.

145. [1] С. Н. Братановский, А. В. Урываев. Прокуратура Российской Федерации в механизме защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина. Монография. – М.: Директ-Медиа, 2012. – 235 стр.

146. [1] Яковенко Д.Т. Утворення і розвиток радянської прокуратури в Українській РСР (1922-1925) // Вісник Київського університету / Київський університет ім. Т.Г. Шевченка. – Київ, 1958. – Серія економіки та права ; № 1, вип. 1. – С. 89-100.

147. [1] Положение о прокурорском надзоре в Украинской ССР от 20 июня

1922 года // СУ УССР. – 1922. – С. 440.

148. [1] Прокурорский надзор в СССР. – М.: Юрид. лит. 1969. – 144 с.

149. [1] Мурашин Г.А. Органы прокуратуры в механизме советского государства. – К.: "Наукова думка" 1972. – 178 с.

150. [1] СУ УССР. – 1921. – №17. – Ст.529.

151. [1] Усенко І.Б. Україна в роки непу: доля курсу на революційну законність. – Х.: Вид-во Ун-ту внутр. справ,1996. – 74 с.

152. ЗУ УРСР. – 1923. – № 38. – ст. 523.

153. [1] Сусло Д.С. З історії прокуратури Радянської України // Проблеми правознавства. – Київ, 1967. – Вип. 7. – С. 87-101

154. [1] Тезисы П.И.Стучки о реформе УПК // Революция права. – 1928. – № 1. – С. 122.

155. Струневич О.П. Формування прокуратури в країнах Європи у період XIX-XX ст.. Прикарпатський юридичний вісник. 2019. Випуск 1. Том 4. С. 96-102

156. Оксенчук, І. В. Історія формування законодавства про участь прокурора у цивільному процесі до 1917 р. / І. В.Оксенчук // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 11. – С. 35-38.

157. Резолюція 1244 (2001) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Виконання обов'язків і зобов'язань, взятих Україною при вступі до Організації»: Міжнародний документ від 26.04.2001 № 1244(2001). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_603#Text

158. [1] Висновок № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи Рада Європи, Парламентська Асамблея; Висновок, Міжнародний документ від 26.09.1995 № 190(1995). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_590#Text

159. [1] Семчук Ю. Прокуратура крізь призму євроінтеграційних процесів / Ю. Семчук // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. – 2013. – Вип. 10. – С. 15-17.

160. [1] Шестопалов Р.М. Історичні передумови становлення та розвитку

правозахисної діяльності органів прокуратури України. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2012. № 2. С. 143–152

161. [1] Нірода М. В. Генезис органів прокуратури в країнах романо-германської правової сім'ї: короткий історичний екскурс. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2015. Вип. 33(1). С. 93-96

162. [1] Курбатова І. Становлення та розвиток органів прокуратури на теренах України: історико-правовий аспект. Jurnalul juridic național: teorie și practică. Septembrie 2019. С. 142-146

163. [1] Грицаєнко Л.Р. Інститут прокуратури в світовій історико-правовій ретроспективі. Вісник прокуратури. 2008. № 7. С. 116–123.

164. Сухонос В. Виникнення і розвиток інституту прокуратури. Право України. 2001. No 8. С. 103–107.

165. [1] Голосніченко Д. І. Прокурорський нагляд: питання історії та сучасного зарубіжного досвіду / Голосніченко Д. І. // Вісник НТУУ "КПІ". Політологія. Соціологія. Право : збірник наукових праць. – 2012. – № 2 (14). – С. 80–85.

166. [1] Сухонос В. Історично-правові передумови виникнення та розвитку інституту прокуратури в Україні [Текст] / В. Сухонос // Вісник прокуратури. – 2007. – № 5. – С. 100-107.

167. [1] Плахіна І. В. Особливості органів прокуратури в зарубіжних країнах / І. В. Плахіна // Часопис Академії адвокатури України. – 2014. – Т. 7, № 4. – С. 37-43.

168. [1] Шевчук І. І. Організація і діяльність органів прокуратури Республіки Польща на території Східної Галичини (1919-1939 рр.) : автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Іван Іванович Шевчук . – Київ : Б.в., 2008 . – С. 20.

169. [1] Patyra S. Ustroj konstytucyiny pzeczypospolitey polskiey. – Lublinie, 2000. – С. 298.

170. [1] Witkowski Z. Kilka uwag na temat prawno-ustrojowego usytuwania

prokuratury w konstytucjach wybranych panstw wspolczesnej Europy // Prawno-ustrojowy model prokuratury: Zbiòrka artikulow naukowich. – Torun, 1998. – 129 c.

171. [1] Чешейко-Сохацки З. Прокуратура Польши // Конституционное право: Восточное Обозрение. – 1999. – № 3. – С. 62–66.

172. [1] Kmiecik R. Prokuratura w Konstytucji RP // Gazeta sądowa. – 1998. – № 8. – С. 9.

173. [1] Kokociński M. Jaka prokuratura... // Jurysta. – 1999. – № 12.– С. 3–5.

174. [1] Gurgul J. Model prokuratury – ustrój i organizacja // Prokuratura i prawo. – 1996. – № 9. – С. 71–81.

175. [1] Patyra S. Ewolucja prokuratury w latach 1989–1997. – Lublin, 1998. – С. 264.

176. Струневич О.П. Українська прокуратура радянської доби. Юридична наука. 2019. № 4. С. 140-146

177. [1] Щотижневик Радянської юстиції. Х., 1922. № 2. 33 с.

178. [1] І-й Всеукраїнський з’їзд діячів радянської юстиції (19-23 січня 1922 р.): Стенографічний звіт. Х., 1922. 120 с.

179. [1] Кожевников М.В. Учреждение Советской Прокуратуры, ее оргнизация и деятельность в период перехода на мирную работу по восстановлению народного хозяйства (1921-1925 гг.). Ученые записки МГУ. Вып. 145. 1949. С. 3-50.

180. [1] ЦДАВО України, ф. 1, оп. 2, спр. 526.

181. [1] ЦДАВО України, ф. 8, оп. 1, спр. 1473.

182. [1] Чельцов М.А. Уголовный процесс. М.: Юриздат, 1948. 458 с.

183. [1] О взаимной информацию Наркомюст Союзных республик и обмен сведениями матеріалами: Резолюция ВСЮ. Х., 1924. № 2 (12). С. 31-82.

184. [1] Юсупов В. А. Становлення та розвиток органів прокуратури до здобуття незалежності України. Форум права. 2012. № 2. С. 813-818

185. [1] Про порядок введення декрету про прокуратуру: Декрет НКЮ РРФСР 26 травня 1922 р. СУ РСФСР. 1922. № 36. Ст. 424.

186. [1] ЗУ УРСР. 1922. N 28. Ст. 440.

187. [1] ЗУ УРСР. 1922. № 36. Ст. 553.

188. [1] ЗУ УРСР. 1922. № 41. Ст. 598.

189. [1] КПСС в резолюциях. М., 1962. Т. II. 262 с.

190. [1] Вестник Советской юстиции. Х., 1922. № 5-7. С. 147-172.

191. [1] Мурза В.В. Структура та організація роботи органів прокуратури УРСР (20-ті - початок 30-х рр. XX ст.). Вісник Національного університету внутрішніх справ. 2001. Вип. 15. С. 156-162.

192. [1] Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 45. 762 с.

193. [1] Вісті Полтавського губкому КП(б)У. Полтава, 1922. № 7-8.

194. [1] Бабій Б.М. Українська радянська держава в період відбудови народного господарства (1921-1925). К., 1961. С. 268-269.

195. [1] ДАХО, Ф.Р. - 203, оп.1, спр. 930, арк. 21.

196. [1] Ширвиндт Е. Задачи советской юстиции в связи с новой экономической политикой. Еженедельник Советской юстиции. 1922. № 1. С. 2-8.

197. [1] ЦДАВО України, ф. 1, оп. 145, спр. 8.

198. [1] Комуністична партія України в резолюціях і рішеннях з'їздів і конференцій (1918-1925). К., 1958. 302 с.

199. [1] Судебная реформа: Сборник. Издательство НКЮ УССР. Х., 1923. 160 с.

200. [1] Ростовский И. Прокуратура и местные органы. Еженедельник Советской юстиции. 1923. N 12. С. 272-273.

201. [1] История советской прокуратуры в важнейших документах / Под ред. К.А. Мокичева. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1952. 582 с.

202. [1] Отчет о деятельности НКЮ за 1923-1924 оперативный год. Х., 1925. 269 с.

203. [1] Вісник Радянської юстиції. Х., 1925. № 7. С. 287-305.

204. [1] Вісник Радянської юстиції. 1925. N 3. С. 93-111.

205. [1] Два роки діяльності Прокуратури республіки. Х., 1925. 66 с.

206. [1] ЗУ УРСР. 1925. № 90. Ст. 516.

207. [1] Бюлетень Наркомюсту УРСР. Х., 1926. N 20. С. 17-26.

208. [1] Чехович В.А. Проблеми національно-державного будівництва України в роки непу. Х.: Ун-т внутр. справ, 1995. 58 с.

209. [1] Мироненко О.М., Усенко І.Б. Правова ідеологія і право України на етапі становлення тоталітарного режиму (1929-1941). К., 2001. 220 с.

210. [1] ЗУ УРСР. 1925. N 92-93. Ст. 521.

211. [1] Мавдрик М. Я. Становлення та розвиток прокуратури України як інституту захисту прав і свобод людини і громадянина. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2012. № 3. С. 22-35

212. [1] Положення про судоустрій УСРР: Постанова всеукраїнського центрального виконавчого комітету від 23 жовтня 1925 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP250018.html

213. [1] СЗ СССР. 1930. N 37. Ст. 400.

214. [1] СЗ СССР. 1930. N 23. Ст. 225.

215. [1] ЗЗ УРСР. 1930. N 22. Ст. 223.

216. [1] Вісті ВУЦВК УРСР від 9 жовтня 1930. N 234 (3032).

217. Струневич О.П. Закономірності функціонування прокуратури у довоєнний період. Прикарпатський юридичний вісник. 2017. Вип. 1. Т. 4. С. 69-74

218. [1] Сухарев А.Я. XIX Всесоюзная партийная конференция и проблемы перестройки прокурорского надзора. Социалистическая законность. 1988. № 11. С. 2-6.

219. [1] СЗ СССР. 1933. № 40. Ст. 239.

220. [1] СЗ СССР. 1934. № 1. Ст. 2а, 2б.

221. [1] Бюлетень Наркомюсту УРСР. Х., 1932. № 4-5. С. 8-22.

222. [1] СЗ УРСР. 1934. № 14. Ст. 113.

223. [1] СЗ УРСР. 1934. № 16. Ст. 128.

224. [1] СЗ УРСР. 1934. № 22. Ст. 186.

225. [1] СЗ УРСР. 1935. № 13. Ст. 58.

226. [1] СЗ УРСР. 1935. № 20. С. 113.

227. [1] Титов Ю.П. Хрестоматия по истории государства и права России. М., 1998. 544 с.

228. [1] СЗ СССР. 1924. № 23. Ст. 203.

229. [1] Бюлетень Наркомюсту УРСР. Х., 1938. № 30. С. 505-516.

230. [1] СЗ СССР. 1934. № 33. Ст. 251.

231. [1] СЗ СССР. 1936. № 18. Ст. 150.

232. [1] Свод законов СССР. 1936. № 40. Ст. 338.

233. [1] Советская прокуратура: Сборник важнейших документов. М.: Юрид. лит., 1972. 408 с.

234. [1] Бюлетень Наркомюсту УРСР. Х., 1934. № 8. С. 11-30.

235. [1] Строгович М.С. Курс советского уголовного права. М., 1958. Т. 1. 703 с.

236. [1] Революційне право. 1934. № 5-6. С. 29-31.

237. [1] СЗ СССР. 1936. № 59. Ст. 450.

238. [1] СЗ СССР. 1936. № 31. Ст. 247.

239. [1] СЗ СССР. 1936. № 31. Ст. 276.

240. [1] СЗ УРСР. 1938. № 33. Ст. 134.

241. [1] СУ СССР.1935. № 32. Ст. 252.

242. [1] СЗ УРСР. 1 935. № 22. Ст. 126.

243. [1] ЦДАВО України, ф. 8, оп. 1, спр. 435, арк. 1-4.

244. [1] Проблеми правознавства: Міжвідомчий науковий збірник. Вип. 5. К., 1966. 167 с.

245. [1] СЗ СРСР. 1934. № 36. Ст. 284.

246. [1] СЗ СРСР. 1934. № 36. Ст. 283.

247. [1] СЗ СРСР. 1934. № 36. С. 281.

248. [1] Кукушкин Ю.С., Чистяков О.Н. Очерк истории советской Конституции. М., 1987.

249. [1] СЗ УРСР. 1937. № 30. Ст. 121.

250. [1] СП СССР. 1939. № 35. Ст. 241.

251. [1] Шемшученко Ю.С. Конституції і Конституційні акти України. Історія і сучасність. К., 2001. 352 с.

252. [1] История государства и права России. М., 1999. 608 с.

253. [1] Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика. К., 2001. 440 с.

254. [1] Об арестах, прокурорском надзоре и ведении следствия. URL: http://nadzor.pk.ru/analit/show_a.php?id=159

255. [1] Вышинский А.Я. Теория судебных доказательств в советском праве. М., 1950. 308 с.

256. [1] Вышинский А.Я. Судебные речи. 3-е изд.., 1953. 563 с.

257. Струневич О.П. Прокурорська діяльність у післявоєнний період. Актуальні питання вітчизняної юриспруденції. 2019. Спецвипуск. Том 2. С. 111-118

258. [1] Руденко Р.А. На страже советских законов. М., 1972. 453 с.

259. [1] Історія УРСР. Т. 9. 653 с.

260. [1] Ведомости ВС СССР. 1955. № 9. Ст. 222.

261. [1] Тацій В.Я., Гончаренко В.Д. Історія держави і права України. Академічний курс. К., 2001. Т. 2. 656 с.

262. [1] 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. -94 с.

263. [1] Сборник приказов и инструкций Генерального прокурора СССР. М., 1976. 542 с.

264. [1] Петренко П.М. Материалы совещания начальников отдела общего надзора прокуратур союзных республик и ряда областей. М., 1958. 612 с.

265. [1] Советская прокуратура. Сборник документов / Сост.: Метелкина Г.А., Ширяев И.Н.; Отв. ред.: Павлищев К.С., Шишков С.А. М.: Юрид. лит., 1981. 288 с.

266. [1] Ведомости Верховного Совета Союза ССР. 1959. № 9. Ст. 67.

267. [1] Басков В.И. Курс прокурорского надзора: Учебник. М., 1998. С. 29.

268. [1] Социалистическая законность. 1966. № 3. С. 7-21.

269. [1] Ведомости ВС СССР. 1960. № 10. Ст. 65

270. [1] Радянське право. 1966. № 4. С. 12.

271. [1] Ведомости Верховного Совета СССР. 1966. № 19. разд. 3.

272. [1] Відомості Верховної Ради УРСР. 1966. № 4. Ст. 15.

273. [1] Советское государство и право. 1964. № 11. С. 77.

274. [1] Социализм и коммунизм. М., 1967. С. 217.

275. [1] Конституция (Основной закон) СССР. М., 1977. С. 44-45.

276. [1] Погорілко В.Ф. Національно-державний устрій СРСР. К., 1989. С. 17.

277. [1] Гончаренко В.Д. Історія держави і права України. Академічний курс. К., 2000. Т. 2. С. 459.

278. [1] Шульженко Ю.Л. Прокуратура и конституционный надзор в Российской Федерации. Российский конституционализм: проблмы и решения: Материалы международной конференции. М., 1999. С. 176.

279. [1] Материалы Пленума ЦК КПСС. 11 марта 1985 г. М., 1985. С. 10.

280. [1] Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 49. Ст. 843.

281. [1] Социалистическая законность. 1983. № 3. С. 7.

282. [1] Осипенко П.Г. Посилити прокурорський нагляд за додержанням законності в господарських відносинах. Радянське право. 1981. № 9. С. 13.

283. [1] Мурашин Г.А. Социалистическая законность. М., 1969. С. 9-12.

284. [1] Козир П. Військова прокуратура України. Вісник прокуратри. 2003. № 11. С. 7.

285. [1] Верт Н. История советского государства. 1900-1991. М., 1995. С. 445-470.

286. [1] Известия ЦК КПСС. 1989. № 1. Ст. 126-134.

287. [1] Известия ЦК КПСС. 1989. № 2. Ст. 125.

288. [1] Виступ прокурора УРСР Осипенко П.Б. перед прокурорами міст і районів. Матеріали наради. К., березень 1989 р. Правда. 1988. 13 апреля.

289. [1] Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1989. № 9. Ст. 202.

290. [1] Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 11. Ст. 162.

291. [1] Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 20. Ст. 249.

292. [1] Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 24. Ст. 272.

293. [1] Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1990. № 44. Ст. 918.

294. [1] Відомості Верховної Ради УРСР. 1990. № 45. Ст. 606.

295. [1] Горбачов М.С. Выступление на всесоюзном совещании работников прокуратуры СССР. Социалистическая законность. 1991. № 3. С. 5-6.

296. [1] Трубин М.С. О необходимости реформирования прокуратуры. Социалистическая законность. 1991. № 3. С. 7-16.

297. [1] Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами з іншої сторони: Міжнародний документ від 27 червня 2014 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_%28body%29.pdf.

298. [1] Про прокуратуру: Закон від 14.10.2014 № 1697-III // Офіційний вісник України. – 2014. - № 87 від 07.11.2014 р. – ст. 2471.

299. [1] Про Національне антикорупційне бюро України: Закон від 14.10.2014 року № 1698-VII. – Відомості верховної Ради України. – 21.11.2014. - № 47. – ст. 2051.

300. [1] Конституція України: Основний закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996 р. — № 30. – стаття 141.

301. [1] Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України від 08.03.2013 р. – / № 9-10 /. – стор. 474. – стаття 88

302. Струневич О.П. Проблеми сучасного стану діяльності прокуратури та шляхи їх вирішення. Держава та регіони. Серія: право. 2020. №1. Том 2. С. 20-24.

303. [1] Конверський А.Є. Логіка. Підручник для студентів юридичних факультетів. – К.: Центр навчальної літератури, 2012. – 296 с.

304. [1] Морозов С.М., Шкарапута Л.М. Словник іншомовних слів / Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Український мовно-інформаційний фонд НАН України. – К., «Наукова думка», 2000. – 686 с.

305. [1] Словник української мови в 11 томах. За ред. І.К. Білодіда, А.А. Бурячок та ін. Т. 10. «Т-Ф». - К.: Наукова думка, 1979. – 657 с.

306. [1] Новий тлумачний словник української мови : У 4-х томах.:42000 слів: Для студ.вищих та серед.навч.закладів / Уклад.: Василь Яременко, Оксана Сліпушко. – Київ : "АКОНІТ". – (Нові словники). –Т.2 : Ж-Обд. – 1999. – 912с.

307. [1] Габов А.В. Тенденции и проблемы правового регулирования взаимоотношений государства и бизнеса. – М., 2014. – 298 с.

308. [1] Лисенков С.Л. Загальна теорія держави і права : навч. посібник / С.Л. Лисенков; МОНУ. – Київ : Юрисконсульт, КНТ, 2006. – 355с.

309. [1] Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон від 21.02.2014 року № 742-VII // Відомості Верховної Ради України. – 14.03.2014 р. – № 11. – Ст. 143.

310. [1] Попович Є.М. Шляхи розвитку прокуратури України: Монографія. – Х.: Торнадо, 2009. – 352 с.

311. [1] Якимчук М.К. Актуальні питання трансформації функцій прокуратури та її ролі в системі органів державної влади України // Прокуратура України: історія, сьогодення та перспективи: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 25 листопада 2011 року)/ [редкол.: Ю.М. Дьомін (відповід. ред.), М.К. Якимчук, І.М. Козьяков та ін.]. – К.: Національна академія прокуратури України, 2012. – С. 35-38.

312. [1] Косюта М.В. Перспективи подальшого розвитку функцій прокуратури України // Прокуратура України: історія, сьогодення та перспективи: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 25 листопада 2011 року)/ [редкол.: Ю.М. Дьомін (відповід. ред.), М.К. Якимчук, І.М.

Козьяков та ін.]. – К.: Національна академія прокуратури України, 2012. – 152 с. – С. 38-43.

313. [1] Яровиков К.В. Надзорная функция прокуратуры: история и проблемы развития // Государство и право. – 1999. - № 11. – С. 68-72.

314. [1] Ніколаєва Т.В. Чи відбулися зміни? // Юридичний вісник України. – 2010. – 4-10 серпня. – С. 8-9.

315. [1] Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т.: учеб. / отв.ред. Б.А. Страшун. – М.: Изд-во БЕК, 2000. – Т. 1-2. Часть общая. – 784 с.

316. [1] Шемшученко Ю.С. Державотворення і право творення в Україні: [досвід, проблеми, перспективи] / [Ю.С. Шемшученко, О.В. Скрипнюк, І.О. Кресіна та ін.]. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького, 2001. – 653 с.

317. [1] Тацій В.Я. Прокуратура в системі поділу влади / В.Я. Тацій // Вісник прокуратури. – 1999. - № 2. – С. 27-29.

318. [1] Цвайгерт К. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права: в 2 т. / К. Цвайгерт, Х. Кётц; пер. с нем. – М.: Междунар. отнош., 2000. – Т. 1: Основы. – 480 с.

319. [1] Шемшученко Ю.С. Теоретичні засади прокурорського нагляду на сучасному етапі / Ю.С. Шемшученко // Проблеми розвитку прокуратури України в умовах демократичної правової держави // Ген. прокуратура України: Мат. наук-практ. конференцій. – К., 1996. – С. 15-19.

320. [1] Керівні принципи, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судове переслідування ООН: Рішення VIII Конгресу ООН з попередження злочинності та поводження з правопорушниками. – Куба, 27.08-07.09 1990 р. // Правові основи прокурорської діяльності в Україні / П.М. Каркач, А.В. Лапкін. – Х.: Право, 2014. – 264 с. – С. 48-54.

321. [1] Рекомендація № 19 (2000) Комітету Ради Міністрів державам-членам Ради Європи щодо ролі державної прокуратури в системі кримінального судочинства: прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи .10.2000 року на

724-1 зустрічі заступників міністрів // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Реформування органів прокуратури України»: проблеми і перспективи». – К.: Ген.прок.України, Академія прокуратури України, 2006. – С. 60-65.

322. [1] Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи 104 (2003) про роль прокуратури у демократичному правовому суспільстві// Правові основи прокурорської діяльності в Україні / П.М. Каркач, А.В. Лапкін. – Х.: Право, 2014. – 264 с. – С. 65-68.

323. [1] Європейські керівні принципи з етики та поведінки для прокурорів «Будапештські керівні принципи» // Правові основи прокурорської діяльності в Україні / П.М. Каркач, А.В. Лапкін. – Х.: Право, 2014. – 264 с. – С. 70-75.

324. [1] Стандарти професійної відповідальності та викладення основних прав і обов'язків прокурорів Міжнародної асоціації прокурорів // Правові основи прокурорської діяльності в Україні / П.М. Каркач, А.В. Лапкін. – Х.: Право, 2014. – 264 с. – С. 75-80.

325. [1] Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною: Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи від 05.10.2005 року № 1466 (2005) // Режим доступу: http//:www.coe.kiev.ua/uk/dogovory/RN1466(2005).html.

326. [1] Карпунцов В.В. Функціональне призначення органів прокуратури: науково-практичний аналіз / Монографія. – К.: Логос, 2013. – 224 с.

327. [1] Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон від 18.03.2004 № 1629-IV // Відомості Верховної Ради України від 16.07.2004 р. — № 29. – стаття 367.

328. [1] Косюта М.В. Прокуратура України: навч.посібн. / М.В. Косюта. – К.: Знання, 2010. – 404 с.

329. [1] Пушкіна О.В. Конституційний механізм забезпечення прав людини і громадянина в Україні: проблеми теорії і практики: Автореф. дис. док. юрид. наук за спец. 12.00.02 / О.В. Пушкіна // Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2008. – 39 с.

330. [1] Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням Вищого господарського суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положення ст. 2 Господарського процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави у господарському суді) від 08.04.1999 № 3-рп/99 // Офіційний вісник України. – 30.04.1999. - № 15.

331. [1] Беднарська В.І., Бєсєда С.В. Актуальні проблеми реалізації судово-представницької функції прокуратури // // Прокуратура України: історія, сьогодення та перспективи: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 25 листопада 2011 року)/ [редкол.: Ю.М. Дьомін (відповід. ред.), М.К. Якимчук, І.М. Козьяков та ін.]. – К.: Національна академія прокуратури України, 2012. – 152 с. – С. 101-104.

332. Грицаєнко Л.Р. Прокурорська діяльність в Україні та зарубіжних країнах (Вибр.наук.пр.) / Л.Р. Грицаєнко (передм. проф. І.Г. Богатирьова, О.Р. Михайленко, Є.В. Невмержицького) відп. редактор професор І.Г. Богатирьов. – К.: Юрид літ-ра, 2013. – 499 с.

333. [1] Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон від 06.09.2012 № 5207-VI // Відомості Верховної Ради України від 09.08.2013 р. – № 32. – стор. 1720. – стаття 412.

334. [1] Кримінальний кодекс України: Закон від 05.04.2001 № 2341-III // Відомості Верховної Ради України від 29.06.2001 р. – № 25. – стаття 131.

335. Струневич О.П. Розвиток прокурорської діяльності за незалежної України. Актуальні проблеми реформування системи законодавства України: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 25-26 січня 2019 року. Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2019. С. 114-116

336. [1] Корзун И.Г. Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по противодействию коррупции: Автореф. канд..юрид.наук за спец. 12.00.11 - судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности // М., 2011. – 21 с.

337. [1] Невмержицький Є.В. Корупція як соціально-політичний феномен: Дис. докт.юрид.наук за спец. 12.00.02 / Інститут держ-ви і права імені І. Корецького. – К., 2009. – 402 с.

338. [1] Толочко О.М. Реформування прокуратури України: інституціональний аспект // Прокуратура України: історія, сьогодення та перспективи: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 25 листопада 2011 року)/ [редкол.: Ю.М. Дьомін (відповід. ред.), М.К. Якимчук, І.М. Козьяков та ін.]. – К.: Національна академія прокуратури України, 2012. – 152 с. – С. 45-48.

339. [1] Общая теория права и государства: ученик / Под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юрист, 1994. – 336 с.

340. Мамедов Г.А. Позитивний європейський досвід діяльності прокуратури та шляхи його запозичення для України. Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. Вип. 1. Т. 2. С. 223-228.

341. [1] Єні О. В. Особливості підтримання публічного (державного) обвинувачення в умовах проведення антитерористичної операції / О.В. Єні // Особливості процесуального доказування у кримінальних провадженнях про злочини, вчинені на тимчасово окупованих територіях: матеріали круглого столу (26 липня 2016 року). – К.: Національна академія прокуратури України, 2016. – С. 37-41

342. [1] Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв’язку з проведенням антитерористичної операції. Закон України від 12.08.2014 № 1632-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. - № 39. - ст.2009.

343. [1] Козенко О. О. Збирання доказів за допомогою спеціальної техніки в районі проведення антитерористичної операції/ О.О. Козенко // Особливості процесуального доказування у кримінальних провадженнях про злочини, вчинені на тимчасово окупованих територіях: матеріали круглого столу (26 липня 2016 року). – К.: Національна академія прокуратури України, 2016. – С. 48-51

344. [1] Бусов Д. М. Предмет і межі доказування у кримінальних

провадженнях про злочини, вчинені на тимчасово окупованих територіях / Д.М. Бусов // Особливості процесуального доказування у кримінальних провадженнях про злочини, вчинені на тимчасово окупованих територіях: матеріали круглого столу (26 липня 2016 року). – К.: Національна академія прокуратури України, 2016. – С. 16-19

345. [1] Про судову експертизу в кримінальних і цивільних справах. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 30.05.1997 № 8 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0008700-97

346. [1] Про затвердження Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні. Наказ Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Адміністрації державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України від 16.11.2012 № 114/1042/516/1199/936/1687/5 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0114900-12

347. [1] Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» щодо превентивного затримання у районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності, на строк понад 72 години. Закон України від 12.08.2014 № 1630-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. - № 39. - ст.2007

348. [1] Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції. Закон від 12.08.2014 № 1631-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. - № 39. - ст.2008

349. [1] Про затвердження Інструкції про порядок превентивного затримання у районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності, та особливого режиму досудового розслідування в

умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції. Наказ Міністерства внутрішніх справ України, Генеральної прокуратури України та Служби безпеки України від 26.08.2014 № 872/88/537 // Офіційний вісник України від 29.08.2014. - 2014 р. - № 67. - стор. 127. - стаття 1886. - код акта 73714/2014

350. [1] Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві. Закон України від 23.12.1993 № 3782-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. - N 11. - ст.51

351. [1] Лаптінова О. К., Богатирьова О. І. Повноваження прокурора щодо захисту майнових прав фізичних, юридичних осіб та держави у зоні проведення антитерористичної операції / О. К. Лаптінова, О. І. Богатирьова // Особливості процесуального доказування у кримінальних провадженнях про злочини, вчинені на тимчасово окупованих територіях: матеріали круглого столу (26 липня 2016 року). – К.: Національна академія прокуратури України, 2016. – С. 60-63

352. [1] Цивільний кодекс України. Закон України від 16.01.2003 № 435-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. - №№ 40-44. - ст.356

353. [1] Лисенков М. О. Діяльність прокурора щодо забезпечення прав людини під час слідчих (розшукових) дій у районі проведення антитерористичної операції/ М.О. Лисенков // Особливості процесуального доказування у кримінальних провадженнях про злочини, вчинені на тимчасово окупованих територіях: матеріали круглого столу (26 липня 2016 року). – К.: Національна академія прокуратури України, 2016. – С. 63-67

354. [1] Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Міжнародний документ від 04.11.1950 // Голос України від 10.01.2001. - № 3

355. [1] Керевич О. В. Затримання у районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності/ О.В. Керевич // Особливості процесуального доказування у кримінальних провадженнях про злочини, вчинені на тимчасово окупованих територіях: матеріали круглого столу (26 липня 2016 року). – К.: Національна академія прокуратури України,

2016. – С. 42-43

356. [1] Про боротьбу з тероризмом. Закон України від 20.03.2003 № 638-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. - N 25. - ст.180

357. [1] Офіційний веб-ресурс прокуратури Автономної Республіки Крим // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://ark.gp.gov.ua/ua/index.html

358. [1] Крим після анексії. Державна політика, виклики, рішення та дії. Біла книга / Тищенко Ю., Каздобіна Ю., Гучакова Т., Смірнов О., Горобчишина С., Дуда А.; За заг. ред. Ю. Тищенко. - Київ: ТОВ «Агентство» Україна», 2016. — 148 с.

359. [1] Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї. Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2015 № 367 // Офіційний вісник України від 19.06.2015. - 2015 р. - № 46. - стор. 130. - стаття 1485. - код акта 77309/2015

360. [1] Офіційний веб-ресурс прокуратури Генеральної прокуратури України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.gp.gov.ua

361. [1] Про оперативно-розшукову діяльність. Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. - N 22. - ст.303

362. [1] Про звернення громадян. Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. - № 47. - ст.256

363. [1] Митний кодекс України. Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012. - № 44-45. - № 46-47. - № 48. - ст.552.

364. [1] Господарський кодекс України. Закон України від 16.01.2003 № 436-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. - № 18. - № 19-20. - № 21-22. - ст.144

365. [1] Territorial integrity of Ukraine [Територіальна цілісність України] (проект резолюції) (en). ООН. 24.03.2014 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/L.39

366. [1] Situation of human rights in the Autonomous Republic of Crimea and the

city of Sevastopol (Ukraine) [Стан з правами людини в Автономній Республіці Крим та місті Севастополь (Україна)] (резолюція) (en). ООН. 19.12.2016 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/205

367. [1] Гуманітарна ситуація: українські біженці і переміщені особи. Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи №2028 (2015) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/2004_rez_2028(2015).htm

368. [1] Гуманітарні занепокоєння щодо людей, захоплених під час війни в Україні. Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи №2112 (2016) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/2264_rez_2112.htm

369. [1] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим „Про проведення загальнокримського референдуму“ (справа про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим). Рішення Конституційного Суду України від 14.03.2014 № 2-рп/2014 // Вісник Конституційного суду України. - 2014 р. - № 2. - стор. 21.

370. [1] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим „Про Декларацію про незалежність Автономної Республіки Крим і міста Севастополя“. Рішення Конституційного Суду України від 20.03.2014 № 3-рп/2014 // Вісник Конституційного суду України. - 2014 р. - № 2. - стор. 38.

371. [1] Про зупинення дії Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 6 березня 2014 року № 1702-6/14 "Про проведення

загальнокримського референдуму". Указ Президента України від 07.03.2014 № 261/2014 // Офіційний вісник Президента України від 07.03.2014. - 2014 р. - № 8. - стор. 3. - стаття 260

372. [1] Про зупинення дії Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 11 березня 2014 року № 1727-6/14 "Про Декларацію про незалежність Автономної Республіки Крим і міста Севастополя". Указ Президента України від 14.03.2014 № 296/2014 // Офіційний вісник Президента України від 14.03.2014. - 2014 р. - № 9. - стор. 3. - стаття 261

373. [1] Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Постанова Верховної Ради України від 15.03.2014 № 891-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. - № 14. - ст.324

374. [1] Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Стратегія реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь: проблемні питання, шляхи, методи та способи". Постанова Верховної Ради України від 22.09.2016 № 1602-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. - № 44. - ст.753.

375. Струневич О.П. Недоліки правового регулювання прокурорської діяльності в Україні. С. 61-66. Верховенство права у процесі державотворення та захисту прав людини в Україні: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 8–9 лютого 2019 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2019. С. 35–37

376. [1] Семенюк Е.П. Філософія сучасної науки і техніки : [підручник] / Едуард Семенюк, Володимир Мельник ; М-во освіти і науки, молоді та спорту України, Львів. нац. ун-т ім. І. Франка, Нац. лісотехн. ун-т України. – Вид. 2-ге, випр. та допов. – Львів : Львів. нац. ун-т ім. І. Франка, 2012. – 305 с.

377. [1] Большая советская энциклопедия. М.: Советская энциклопедия. 1970—1978. 1869 с.

378. [1] Лапкін А.В. Основи прокурорської діяльності в Україні: навч.посібн.

у схемах / А.В. Лапкін; за ред. І.Є. Марочкіна. – Х.: Право, 2013. – 136 с.

379. [1] Коментарі Генерельного Директорату з прав людини верховенства права (Директорату з прав людини) Ради Європи щодо Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року // Джеремі МакБрайд, Ерік Сванідзе, Мікаель Лінгбо і Лорена Бахмаєр Вінтер. - DGI (2014) 30 5 грудня 2014 року. – 39 с.

380. [1] Treaty Series.Volume 1774. – New York: United Nations. – 2000. P. 109-162.

381. [1] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України від 19.09.2019 № 113-IX. Відомості Верховної Ради України. 2019 р. № 42. стор. 21. стаття 238

382. [1] Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських: Наказ МВС України від 17.11.2015 № 1465. Офіційний вісник України. 2015 р. № 90. стор. 234. стаття 3073. код акта 79475/2015

383. [1] Про затвердження Порядку проходження прокурорами атестації: Наказ Генеральної прокуратури України від 03.10.2019 № 221. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0221900-19#Text

384. [1] Химичева Г.П. Прокурорский надзор. – М., 2001. – 342 с.

385. [1] Маршунов М.Н. Прокурорско-надзорное право. – Спб., 1991. – 164 с.

386. [1] Шандула О.О. Предмет прокурорського нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина // Право і безпека : науковий журнал / Харк. нац. ун-т внутрішніх справ. – Харків, 2014. – № 3 (54). – С. 165-169.

387. [1] Про доступ до публічної інформації: Закон від 13.01.2011 № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України від 12.08.2011 р. – № 32. – стор. 1491. – стаття 314.

388. [1] Про засади запобігання і протидії корупції: Закон від 07.04.2011 № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України від 07.10.2011 р. – № 40. – стор. 1750. – стаття 404.

389. [1] Сухонос В. В. Организационно-правовые проблемы кадрового

обеспечения органов прокуратуры: дис. … кандидата юрид. наук : 12.00.10 / Сухонос Виктор Владими- рович. – Х., 1999. – 184 с.

390. [1] Про затвердження Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури: Наказ Генеральної прокуратури України від 18.12.2017 № 351. Офіційний вісник України. 2018 р. № 14. стор. 94. стаття 485. код акта 89070/2018

391. [1] Положення про порядок стажування в органах прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України від 30.12.2009 N 80 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.37106.0.

392. [1] Словник української мови в 11 томах. За ред. І.К. Білодіда, А.А. Бурячок та ін. Т. 5. «Н-О». - К.: Наукова думка, 1974. – 839 с.

393. [1] Риндюк В.І. Правотворчі помилки: поняття, види, способи їх попередження, виявлення та виправлення // Бюлетень Міністерства юстиції України : загальнодержавне науково-практичне фахове видання / Міністерство юстиції України. – Київ, 2012. – № 8 (130). – С. 21-27.

394. [1] Михайленко О.Р. Конкуренція або колізії правових норм та верховенство закону щодо кримінального процесу // Вісник Академії адвокатури України : Науковий журнал / Академія адвокатури України. – Київ, 2005. – Вип. 3. – С. 83-86.

395. [1] Литвак О.М. Реформування правових основ діяльності органів прокуратури України: стан та перспективи // О.М. Литвак, Ю.В. Пастернак // Вісник прокуратури. – 2011. - № 12. – С. 24-31.

396. [1] Долежан В. Генеральний прокурор України: політик чи державний діяч? // Вісник прокуратури : загальнодержавне фахове юридичне видання / Генеральна прокуратура України; Нац. юр. ак. України ім. Ярослава Мудрого; КНУТШ. – Київ, 2008. – № 6. – С. 68-72.

397. [1] Коментарі до законопроекту про внесення змін до Конституції прокуратури стосовно прокуратури / Д. Гамільтон, заст. представник; Венеціанська комісія. – Страсбург. – 2 червня 2006 р. – 12 с.

398. [1] Долежан В.В. Призначення та звільнення керівників Генеральної

прокуратури України: підстави, строки, процедура / В.В. Долежан // Вісник Академії прокуратури України. – 2007. - № 3. – С. 44-50.

399. [1] Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя: Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf

400. [1] Куц В. Проблеми кримінально правового забезпечення протидії злочинності // Протидія злочинності: теорія та практика: матеріали V Міжвузівської науково-практичної конференції студентів, курсан- тів, аспірантів та молодих учених (Київ, 18 жовтня 2013 року). – К.: Національна академія прокуратури України, 2013. – С. 43 – 47.

401. [1] Іскендеров Ельчін Фірдовсі огли. Правозахисна діяльність органів прокуратури: монографія / Ельчін Фірдовсі огли Іскендеров. – Одеса: Фенікс, 2013. – 244 с.

402. Ірина Венедіктова провела робочу зустріч з питань удосконалення кримінального процесуального законодавства: веб-ресурс «Офіс Генерального прокурора». URL: https://www.gp.gov.ua/ua/news?_m=publications&_t=rec&id=276236

403. Генеральний прокурор Ірина Венедіктова обговорила хід реформи з представниками Консультативної місії Європейського Союзу в Україні (КМЄС): веб-ресурс «Офіс Генерального прокурора». URL: https://www.gp.gov.ua/ua/news?_m=publications&_t=rec&id=276236&fp=10

404. Погорєлов Є.В. Загальнотеоретичні питання про форми удосконалення законодавства. // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского Серия «Юридические науки». Том 20 (59), № 1. 2007 р. – С. 22-27.

405. Холмс С. Проблемы посткоммунистической прокуратуры: введение // Конституционное право: Восточное обозрение. – 2009. - № 3. – с. 42-51.

406. Мичко М.І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: автореф.дис. канд..юрид.наук за спец. 12.00.10 – судоустрій, прокуратура та адвокатура / М.І. Мичко. – Х., 2002. – 19 с.

407. Маляренко В.Т. Прокурор у кримінальному судочинстві. Деякі проблеми та шляхи вирішення / В.Т. Маляренко, І.В. Вернидубов. – К.: Юрінком інтер, 2012. – 238 с.

408. Новейший философский словарь. Сост. и гл. н. ред. Грицанов А.А. – 3-е изд., испр. - Мн.: Книжный Дом, 2003. — 1280 с. (Мир энциклопедий).

409. Муза О.В. Адміністративна юстиція в Україні: стан та перспективи розвитку: монографія / О.В. Муза; Інститут закондавства Верховної Ради України; за заг. ред.. Нижник Н.Р. – К.: Четверта хвиля, 2011. – 136 с.

410. Ефремов А.Ф. Принципы законности и проблемы их реализации. – Тольятти, 2002. – 227 с.

411. Ковальова Я.О. Організаційно-правові основи відмови прокурора від підтримання державного обвинувачення в суді: Автореф.канд.юрид.наук за спец. 12.00.10 – судоустрій, прокуратура, адвокатура / Національна академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2009. – 20 с.

412. Діхтієвський В.П. Захист прав, свобод та законних інтересів громадян України у процесі здійснення правоохоронної діяльності: монографія // Діхтієвський В.П., Безчасний В.М., Філонов В.П., Філонов О.В., Коваль М.В., Кременовська І.В., Субботін В.М. За заг. ред. д.ю.н., проф. В.П. Діхтієвського. – Донецьк" Видавництво «Ноулідж» (донецьке відділення), 2009. – 219 с.

413. Європейська конвенція про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню: Міжнародний документ від 26.11.1987 // European Treaty Series/126. – Збірка договорів Ради Європи. – Парламентське видавництво. – К., 2000. – 241 с.

414. Прес-реліз розширеної колегії Генеральної прокуратури України від 23.06.2014 року «Стан додержання конституційних прав громадян у місцях застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням їх

особистої свободи, попереднього ув'язнення та позбавлення волі». – [Офіційний веб-сервер Генеральної прокуратури України]. – Режим доступу: http://www.gpu.gov.ua/control/uk/publish/article/info?art_id=83123&cat_id=55355.

415. Введение в философию ответственности. Монография / А. И. Ореховский [и др.]; под общ. ред. А. И. Ореховского. — Новосибирск: СибГУТИ, 2005.- 186 с.

416. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР від 18.12.1984. —№ 51. – стаття 1122.

417. Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянинові незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду: Закон України від 01.12.1994 № 266/94-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 1. ст. 1

418. Конституции зарубежных государств : США, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Испания, Греция, Япония, Канада. Учебник. / Сост.В.В.Маклаков. – Изд. 2-е, исправ. и доп. – Москва : БЕК, 1997. – 586с.

419. Хмелевський Д. Порівняльна характеристика повноважень прокурорів в окремих державах Європи, США та в Україні на досудовому розслідуванні // Вісник прокуратури : загальнодержавне фахове юридичне видання / Генеральна прокуратура України ; Нац. ун-т "Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого" ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – Київ, 2013. – № 12 (150). – С. 179-184.

420. Сухонос В.В. Конституційно-правові засади організації і діяльності прокуратури в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз // Часопис Київського університету права : український науково-теоретичний часопис / Київський ун-т права НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – Київ, 2011. – № 1. – С. 75-80

421. Підтримання державного обвинувачення / Л.Р. Грицаєнко

(кер.авт.колегії); Г.П. Середа, М.К. Якимчук (та інші). За заг.ред. Г.П. Середи. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2010. – 656 с.

422. Давиденко Л.М., Каркач П.М., Мычко Н.И., Руденко Н.В. Органы прокуратуры Украины, Российской Федерации и США (сравнительный анализ законодательства) // Учебное пособие . Под ред.Л.М. Давыденко. – Харьков. – Медиа-группа. – 1999. – 76 с.

423. William Burnham, Introduction to the Law and Legal System of the United States, 4th ed. (St. Paul: Thomson West, 2006). – 135 p.

424. Crown Prosecution Service : effective use of magistrates' courts hearings : sixty-first report of Session 2005-06 // Great Britain. Parliament. House of Commons. Committee of Public Accounts. - London : Stationery Office, 2006.- 354 p.

425. Staple G. Serious and Complex Fraud: A New Perspective// Modem Law Review. – 1996. –№ 56. – P. 126-135.

426. Criminal procedure systems in the European Community / Ed. C. Van Den Wyngaert. L.: Butterworths, 1993. – 123 p.

427. Конституции государств - участников СНГ / Ред. кол.: Л.А. Окуньков, В.В. Оксамытный, М.Я. Булошников; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – Москва : Норма, 2001. – 736с.

428. Про прокуратуру: Закон Республіки Грузія від 21 жовтня 2008 року №1112-вс// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://matsne.gov.ge/ru/document/download/19090/6/ru/pdf.

429. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 14-15. № 16-17. ст.133

430. Прокуратура Китая за год расследовала почти 37 тысяч случаев коррупции // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://gordonua.com/news/worldnews/Prokuratura-Kitaya-rassledovala-pochti-37-tysyach-sluchaev-korrupcii-4679.html.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

1. Струневич О.П. Історико-правові основи прокурорської діяльності на території нинішньої України : монографія. 2020. 404 с.

2. Струневич О.П. Порівняльно-правовий аналіз Законів України «Про прокуратуру» 1991 р. та 2014 р. *Соціальне право*. 2019. № 4. С. 135-142.

3. Струневич О.П. Прокуратура за часів Російської імперії. 2017. № 1. С. 137-141.

4. Струневич О.П. Прокурорська діяльність у період з XV – до поч. XVIII ст. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2018. № 1, Т. 1. С. 76-82.

5. Струневич О.П. Прокурорська діяльність на території України за часів Російської та Австро-Угорської імперії. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 2, Т. 4. С. 93-101.

6. Струневич О.П. Специфіка прокурорської діяльності в Австро-Угорській імперії. *Юридична наука.* 2019. № 2. С. 99-105.

7. Струневич О.П. Правовий статус прокуратури у 1917-1922 рр. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2018. Випуск 50. Т. 4. С. 153-161.

8. Струневич О.П. Особливості становлення прокуратури у період від початку н.е. до другої половини II ст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2019. Випуск 54. Т. 4. С. 182-191

9. Струневич О.П. Формування прокуратури в країнах Європи у період XVII-XVIII ст. *Юридична наука.* 2019. № 3. С. 76-81

10. Струневич О.П. Формування прокуратури в країнах Європи у період XIX-XX ст. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2019. Випуск 1. Том 4. С. 96-102.

11. Струневич О.П. Українська прокуратура радянської доби. *Юридична наука.* 2019. № 4. С. 140-146.

12. Струневич О.П. Повноваження органів прокуратури у 1922-1923 рр. *Соціальне право.* 2020. №1. С. 120-124.

13. Струневич О.П. Повноваження органів прокуратури у 1924-1930-х рр.. *Юридична наука.* 2019. № 5. С. 87-93.

14. Струневич О.П. Закономірності функціонування прокуратури у довоєнний період. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2017. Вип. 1. Т. 4. С. 69-74.

15. Струневич О.П. Прокурорська діяльність у післявоєнний період. *Актуальні питання вітчизняної юриспруденції.* 2019. Спецвипуск. Том 2. С. 111-118.

16. Струневич О.П. Правові орієнтири діяльності органів прокуратури у 1978-1985 рр. *Соціальне право.* 2020. № 2. С. 139-146.

17. Струневич О.П. Проблеми сучасного стану діяльності прокуратури та шляхи їх вирішення. *Держава та регіони. Серія: право.* 2020. №1. Том 2. С. 20-24.

18. Струневич О.П. Особливості становлення прокуратури до часів утворення Київської Русі. *Право и политика.* 2019. № 2. С. 202-208.

19. Струневич О.П. Теоретико-правовий аспект розвитку прокуратури в IX-XV ст. *Право и политика.* 2019. № 3. С. 123-128.

20. Струневич О.П. Історико-правовий аналіз повноважень органів прокуратури на початку 1920-х рр. *Право и Закон.* 2019. № 2. С. 87-95.

21. Струневич О.П. Виникнення і розвиток прокуратури в країнах світу. *Visegrad journal on human rights* (Республіка Словаччина). 2018. № 6/2. С. 164-172.

22. Струневич О.П. Загальнотеоретична характеристика передумов зародження прокуратури в різних країнах світу. *Visegrad journal on human rights* (Республіка Словаччина). 2017. № 6/2. С. 149-157.

23. Струневич О.П. Діяльність органів прокуратури у 1985-1991

рр.. *Право як ефективний суспільний регулятор*: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м.Львів, 15–16 лютого 2019 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 89-90.

24. Струневич О.П. Розвиток прокурорської діяльності за незалежної України. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України*: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 25-26 січня 2019 року. Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2019. С. 114-116

25. Струневич О.П. Основні тенденції розвитку правового регулювання прокурорської діяльності. Науково-практичний семінар *«Актуальні питання функціонування системи кримінальної юстиції України»*. 16 травня, 2020 р. Харків. С. 339-342

26. Струневич О.П. Недоліки правового регулювання прокурорської діяльності в Україні. С. 61-66. *Верховенство права у процесі державотворення та захисту прав людини в Україні:* матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 8–9 лютого 2019 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2019. С. 35–37.

27. Струневич О.П. Напрями удосконалення функціонування прокурорської діяльності. С. 112-114. Науково-практичний семінар *«Трудове право та законодавство про працю: шляхи реформування»* (м. Харків, 15 травня 2020 року). С. 76-78

28. Струневич О.П. Досвід діяльності прокуратури у США. *Адміністративне право та процес: актуальні проблеми та шляхи вирішення*: тези доп. учасників наук.-практ. семінару, м. Харків, 21 лютого 2020 р. Харків: НДІ ППСН, 2020". С. 154-158.

29. Струневич О.П. Специфіка розвитку прокуратури в країнах світу за часів зародження правового інституту. VII Міжнародна науково-практична конференція *«Роль юриспруденції у формуванні сучасного суспільства»* Частина друга. (м. Київ, 8 жовтня 2019) Київ. 2019. С. 116-118.

30. Струневич О.П. Передумови виникнення прокуратури у світі.

Матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції *«Розвиток Української Держави в умовах активізації євроінтеграційних процесів»*. Частина друга (м. Київ, 15 квітня 2019 р.) Київ. 2019. С. 84-85.