

Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність

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

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

З М І С Т

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

ВСТУП

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

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

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

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

робиться спроба осмислити процеси розвитку прокуратури на теренах України від моменту її заснування Петром I, коли Україна була частиною Російської імперії, і до наших часів, часів незалежності. В праці аналізуються ключові моменти розбудови органів прокуратури: місце, роль, принципи організації та діяльності, а також функції та повноваження. При цьому інтерес викликає не історія інституту прокуратури як така, а ті фактори, які обумовлювали конкретну функціональну модель прокуратури у різні часи. До таких факторів, зокрема, відносяться і організація державної влади в цілому, і пануюча в державі ідеологія, і рівень розвитку суспільної самосвідомості населення країни тощо.

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

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

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

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

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

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

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

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

Прокуратура на території України в період 1722-1917 рр.

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

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

З урахуванням вищезазначеного підходу першим етапом у розвитку прокуратури в Україні можна вважати етап, який здійснився на основі російського імперського законодавства.

Період кінця XVII ст. – початку XVIII ст. характеризувався значним ростом злочинності, посадових зловживань, казнокрадства і хабарництва, що викликало нагальну потребу створення

державної служби у боротьбі з цими негативними явищами. Спочатку Указом Петра I від 2 березня 1711 року запроваджувалася фіскальна служба, призначення якої полягало в тому, щоб «над всіма делами тайно надсматривать и проводывать про неправый суд, также сбор казны и прочего».

Інститут фіскалата зазнав певних змін у зв'язку з переходом від приказної до колегіальної системи управління, і у 1719 році фіскали були підпорядковані юстиц-колегії, а відповідно до Генерального Регламенту 1720 року посади фіскалів запроваджувались у всіх колегіях. Фіскалам при колегіях приписувалось стежити, щоб управління здійснювалось у відповідності із законодавчими актами справедливо і старанно². У тому ж 1719 році за спеціальним указом обер-фіскал був підпорядкований юстиц-колегії.

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

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

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

Петро I надавав перевагу організації нового державного інституту за прикладом французької прокуратури. Цей новий державний інститут був запроваджений у 1722 році. Мета, що стояла перед прокуратурою, передбачала втілення у життя економічних, соціальних і політичних реформ царя всупереч прихованому, а часто навіть відкритому опору місцевих органів вла-

ди. Видатний російський історик В.Й. Ключевський так оцінював роботу державного апарату того часу: «Неслухняність чиновників приписам вищого начальства і навіть царським указам стала при Петрі I справжньою виразкою управління, яка перевищувала навіть сміливість старих московських дяків, які, бувало, на 15-му указі неодмінно послати піддячого по справі постійно відмічали: «и по тому его великаго государя указа подьячий не послан». Не допомагали ні штрафи, ні погрози позбавити чина та «дуже відставити», ні навіть заслати на каторгу»³.

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

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

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

Останній указ поставив прокурора над Сенатом і у безпосереднє підпорядкування імператору. Зокрема, в ньому прямо було зазначено: «Генерал-прокурор повинен сидеть в Сенате и смотреть накрепко, дабы Сенат свою должность хранил и во всех делах... истинно, ревностно и порядочно без потеряния времени по регламентам и указам отправлял», «также должны накрепко смотреть, дабы Сенат в своем звании праведно и нелицемерно поступал»⁶. У той же час прокурор не мав ухвального голосу у жодній адміністративній справі: «Органы управления производят и решают дела, а прокуроры наблюдают за этим производ-

твом и решением, охраняют их закономерность, но не принимают другого ближайшего участия в самом существе дела, в их возбуждении»⁷. Генерал-прокурор наділявся певними повноваженнями у сфері правотворчості, пропонував Сенату приймати рішення з питань, що не врегульовані правом. Йому підпорядковувались обер-прокурор, прокурори колегій, Сенату, провінцій. Він же був підзвітний тільки імператору.

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

Основною функцією прокуратури, як вже зазначалось, було здійснення контролю за щоденною роботою Сенату, за правильністю, своєчасністю і законністю розгляду ним справ. Завдяки своїй наполегливості і безкомпромісності щодо порушників закону, але справедливості у всьому, П.І. Ягужинський швидко посів ключову позицію у державних справах і практично став другою після Петра I особою в Російській імперії. Петро I, переслідуючи сановників за хабарництво і розкрадання, неодноразово доручав генерал-прокурору Ягужинському проведення розшуку, тобто попереднього слідства, що свідчить про зародження другої, в майбутньому однієї з основних функцій прокурорської діяльності. Крім того, Ягужинський був зобов'язаний здійснювати нагляд за всіма прокурорами, які перебувають при колегіях і надворних судах, а всі їх пропозиції пропонувати Сенату і «инсигновать, чтобы по ним исполнено было», і, як керівник усієї сенатської канцелярії, повинен був визначати порядок і черговість проходження справ та ін⁹.

Цікавим є той факт, що саме у 1722 році вперше офіційно запроваджується посада прокурора в органах управління Україною в її тодішньому вигляді. Іменним указом від 16 травня 1722 року «Об учреждении в Глухове малороссийской коллегии и о назначении в оную присутствующим бригадира Вельяминова» Петро I, «жалуя подданных своих, малороссийский народ, указал при гетмане господине Скоропадском, в Глухове, для управления судов и прочего, что в просительных пунктах гетмана Хмельницкого и в решительных на оное написано, вместо одной

воеводской персоны, для лучшей верности и управления, быть коллегии, в которой быть бригадиру господину Вельяминову с шестью человеками с штаб-офицерами, да при той же коллегии быть прокурорам погодно с переменою из гвардии капитаном или капитан-поручиком. И оная учинена не для чего иного, токмо для того, дабы малороссийский народ ни от кого, как неправедными судами, так и от старшины налогами утесняем не был»¹⁰.

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

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

Прокурори призначалися на посади Сенатом за пропозицією генерал-прокурора. За ті чи інші провини вони могли бути покарані тільки Сенатом. Сам генерал-прокурор або обер-прокурор несли відповідальність виключно перед імператором. У згаданому вище Указі «О должности генерал-прокурора» з цього приводу зазначалося: «Генерал и обер-прокуроры ничьему суду не подлежат кроме нашего». Тому тільки у крайньому випадку, за відсутності імператора, Сенат формально міг арештувати генерал-прокурора за «тяжелую и времени не терпящую вину», наприклад, за зраду. Але і тут заборонялося застосовувати до нього будь-яке покарання.

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

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

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

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

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

Запровадження прокуратури супроводжувалося виданням цікавого законодавчого акта, який певним чином відображав петровську ідею правової державності і розкривав зміст державно-правової реформи. Йдеться про Указ від 17 квітня 1722 р. «О хранении прав гражданских», в якому було зазначено: «Понеже ничто так ко управлению государства есть, как крепкое хранение прав гражданских, понеже все законы писать, когда их не хранить, или ими играть как в карты, прибирая мость к масти... Буде же кто сей наш указ преступит под какою отговоркою ни есть... тот яко нарушитель прав государственных и противник власти, казнен будет смертию, без всякой пощады. И чтоб никто не надеялся ни на какия свои заслуги, ежели в сию вину попадет»¹⁵.

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

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

Аналізуючи інститут прокуратури за часів Петра I, можна зробити висновок, що прокурорський нагляд не виходив за межі діяльності владних структур, про що свідчить і його організація, тобто те, що прокурори перебували при Сенаті, колегіях і надвірних судах. До певної міри така модель прокурорського нагляду зумовлювалась існуючою тоді правовою системою і системою

організації влади. Юридична техніка того часу була ще недосконалою, юриспруденція не сформувалась як сфера професійної діяльності, не існувало юридичної освіти. Для прокурора найбільш важливим було не знання законодавства як такого, а розуміння монаршої волі та особиста відданість.

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

Це сталося внаслідок політики посилення ролі інших інститутів влади (наприклад, Верховної Таємної Ради), які вбачали у прокуратурі обмеження своєї влади¹⁷. Склалася парадоксальна ситуація: *de jure* прокуратура продовжувала існувати у відповідності з прийнятим Петром I Указом від 12 січня 1722 року, а *de facto* її вплив був суттєво обмежений¹⁸. В.Й. Ключевський з цього приводу пише: «...невдовзі після смерті Петра сталося дещо неочікуване. У 1730 році раптом виявилось, що ні генерал-прокурора, ні прокурора при Сенаті, ні простих прокурорів при колегіях немає, і ніхто не знав, куди вони поділися, хоча ще живі були люди, які займали ці посади... У маніфесті 2 жовтня 1730 р. імператриця Анна Іоанівна (1730–1740), відновлюючи прокуратуру, визнала, що «каким указом оный чин по кончине дяди нашего отставлен и кем отрешен, того нам неизвестно»¹⁹.

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

Слід відзначити, що ще при імператриці Катерині I (1725–1727) та імператорі Петрі II (1727–1730) спостерігався значний відхід від встановленого Петром I порядку здійснення вищого нагляду прокуратури за дотриманням і виконанням законів у державі, зменшилося державне значення прокуратури і генерал-прокурора, який її очолював. Був остаточно ліквідований підпорядкований прокуратурі інститут фіскалів, потім припинена діяльність надвірних судів і їх прокурорів, а також ліквідовані

посади прокурорів колегій. А під час регентства Анни Леопольдівни прокуратура зазнала ще більшого занепаду. Хоча М.Ю. Трубецької намагався вирішити питання добору прокурорських кадрів, він не знайшов розуміння і підтримки, більше того, був усунутий з посади і відправлений до м. Риги. У цей час дуже гострим було питання існування прокуратури взагалі.

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

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

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

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

вся, що для них характерні великі зловживання. Добитися справедливого вироку було неможливо, тому що судові місця фактично вийшли з-під контролю. З цього приводу він писав: «Ненасытная алчба корысти дошла до того, что некоторые места, учрежденные для правосудия, сделались торжищем лихоимства, страсти – предводительством судей, а потворство и упущение – ободрением беззакония»²². Незважаючи на усі труднощі, Шаховський, користуючись підтримкою імператриці, прагнув відстоювати інтереси держави та справедливості.

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

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

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

Катерина II наділила генерал-прокурора Глебова функцією добору кадрів не тільки для прокуратури, а й для інших установ. Але Глебов не виправдав довіри імператриці і виконував свої функції не сумлінно, зайнявся комерційною діяльністю, що закінчилося для нього втратою посади і відданням до суду. Катерина II, незважаючи на заперечення сановників Височайшого двору, призначила на цю посаду молодого 37-річного князя О.О. Вяземського, якому повністю довіряла.

Наукове видання

Сухонос Віктор Володимирович

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

Монографія

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

Підписано до друку 24.06.2004.
Формат 60x90¹/₁₆. Папір офсетний.
Гарнітура Скулбук. Друк офсетний.
Ум. друк. арк. 19,6. Обл.-вид. арк. 18,1.
Тираж 1000 прим. Замовлення № 437

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

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

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

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

Сухонос В.В.

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

ISBN 978-966-680-146-9

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

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

ББК 67.9(4УКР)72



[Перейти на сайт →](#)