

# ЗВ'ЯЗОК ЧАСІВ: СТОРІНКИ ІСТОРІЇ

УДК 347.963(477)(091)

**О. Медведько,**  
Генеральний прокурор України

## ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА УКРАЇНИ

Утворення в Україні прокуратури як державного інституту відбувалося поступово, у міру ускладнення суспільної організації і усвідомлення необхідності зміцнення правопорядку, починаючи від його найпростіших проявів і до сучасності.

Процеси створення або реформування прокуратури на теренах України охопили періоди її перебування у складі Польсько-Литовської держави, Російської імперії XVIII — першої половини XIX сторіччя, Російської імперії від судово-правової реформи 1854 року до революційних подій 1917 року; під час існування в Україні урядів національно-демократичної орієнтації (1917–1920); прокуратури УСРР як структури, відносно автономної від державних структур Союзу РСР (1922–1935); перебування прокуратури УРСР у складі прокуратури Союзу РСР (1935–1991), функціонування прокуратури незалежної України.

В юридичній доктрині під статусом розуміють сукупність прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб [1]. Відомий теоретик права О. Скакун вважає за можливе також вести мову про правовий статус народу і правовий статус держави [2].

Якщо виходити з цих положень, то можна стверджувати про наявність певного правового статусу в органів прокуратури як юридичних осіб публічного права [3] і окремих посадових осіб прокуратури.

На нашу думку, твердження про те, що правовий статус охоплює лише права

і обов'язки юридичних і фізичних осіб, спростовуються самою законодавчою практикою. Так, статус суддів відповідно до Закону від 15 грудня 1992 р. [4] містить не лише права і обов'язки суддів, але й кваліфікаційні вимоги, порядок призначення на посади і звільнення з посад, підстави і порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності тощо. Значно ширшими за змістом, ніж перелік прав і обов'язків, є також закони про статус депутатів різних рівнів тощо.

До складових частин (елементів) правового статусу Генерального прокурора України слід віднести:

- завдання;
- особливу компетенцію, пов'язану з реалізацією конституційних функцій (ст. 121 Основного Закону) і управлінських функцій прокуратури;
- наявність спеціальної правоздатності (додержання критеріїв для перебування на посаді) і дієздатності;
- особливий порядок призначення особи на посаду Генерального прокурора;
- спеціальні підстави і особливий порядок звільнення Генерального прокурора з посади;
- гарантії забезпечення незалежності Генерального прокурора України при виконанні ним своїх обов'язків;
- особливий порядок притягнення його до юридичної, зокрема, до кримінальної відповідальності.

Останнім часом прототипом сучасної прокуратури на теренах України прийнято вважати фігуру інстigatorа

(прокурора), який діяв у складі органу під назвою «Луцький трибунал» і здійснював судочинство на територіях Київського, Волинського і Брацлавського воеводств, тобто в західних і правобережних регіонах тодішньої України у другій половині XVI сторіччя (з 1578 р.). Згодом він набув значення загальноукраїнського з перебуванням у Батурині (нині — Чернігівська область) [5; 6]. Завданням і водночас функцією цього прокурора була «інстигація», тобто порушення справ у трибуналі й участь у його засіданнях.

Дальший крок у розвитку прокуратури було зроблено на початку XVIII сторіччя під час перебування України у складі абсолютистської Російської імперії.

Спочатку посади прокурорів були запроваджені при так званих надвірних судах відповідно до указу імператора Петра I від 18 січня 1722 року («прокурорам бути в надвірних судах»). На них було покладено обов'язок не лише «розправні справи робити», але й брати участь у розгляді справи «за доносами фіскальними», тобто за повідомленнями фіскалів як представників органів фінансового контролю [7].

Два укази принципового характеру було видано 27 квітня 1722 року: «Про посаду Сенату» [8] і «Про посаду Генерал-прокурора» [9]. Їх взаємопов'язаність обумовлювалася тим, що місцеперебуванням Генерального прокурора був Сенат, створений Петром I як вищий орган управління імперією з владними і дорадчими функціями. Відповідно до п. I Указу «Генерал-прокурор повинен сидіти в Сенаті і дивитися пильно, аби Сенат свою посаду беріг і у всіх справах, які на сенатський розгляд і вирішення належать, істинно, ревно і порядно, без втрати часу, за регламентами і указами відправляв, хіба що якась законна причина йому завадить, що все записувати повинен до свого журналу». В Указі не було сформульовано чіткої конкретних вимог, з якими мав звертатися Генерал-прокурор для усунення порушень, проте було очевидно, що його вимоги були обов'язкові для департаментів і по-

садових осіб Сенату. Особливо серйозні справи Генерал-прокурор повинен був повідомляти Імператору у тижневий строк.

У департаментах Сенату урядували помічники Генерал-прокурора — обер-прокурори, а в колегіях — прокурори.

У свою чергу, фіскали в колегіях і надвірних судах повинні були доносити про порушення різного роду своїм прокурорам, а у разі невжиття останніми заходів — звертатися до обер-прокурорів Сенату, а за потреби — до самого Генерал-прокурора.

Таким чином, поступово створювалися умови для перетворення прокуратури у систему державних органів, на чолі якої стояв Генерал-прокурор.

У зв'язку з цим виникає питання: в чому полягає різниця між термінами «Генерал-прокурор» і «Генеральний прокурор» в його нинішньому розумінні. На перший погляд, може виникнути думка про військове походження першого з цих термінів, подібно до терміна «Генерал-фельдмаршал» або «Генерал-фельдмаршал, як було записано у Петровському Табелі про ранги [10]. Проте насправді це не так, оскільки в зазначеному документі військові і статські (цивільні) чини були поділені і містилися у різних розділах. В документах того і пізніших часів часто бували випадки вживання перед іменниками усічених прикметників (наприклад: комерц-колегія», замість «комерційна колегія»). Так і в цьому випадку: Генерал-прокурор за Петра I і в наступні часи за своїм статусом по суті був Генеральним прокурором. Про це свідчить і мовний зміст терміна «Генеральний», тобто «найважливіший, основний, провідний, головний, загальний, чільний» [11].

Роль Генерал-прокурора за часів Петра I впливає з його образного порівняння з «оком імператора і стряпчого у справах державних» (п. I розділу XI Указу від 27 квітня 1722 р.). При цьому «обер-прокурор є помічником Генерал-прокурору в його справах, а за відсутності його повинен справи його справляти» (п. I розділу XII). Пунктом I розділу IX Указу було передбачено, що

«Генерал і обер-прокурори нічийому суду не підлягають, окрім нашого» (тобто імператорського).

Ці та інші деталі взаємовідносин між імператором і Генерал-прокурором дають підстави для висновку про те, що останній був чи не найближчою до глави держави особою з числа придворних і мав беззастережно виконувати його волю. Причому це стосувалося не лише нагляду за додержанням нормативних актів у формі указів, але й різного роду розпоряджень і доручень імператора. Такий стиль взаємовідносин був природним для абсолютистської Російської імперії.

Проте процеси зміцнення прокуратури і правового статусу Генерал-прокурора не завжди були послідовними. Як відзначив М. Костенко, «суперечлива епоха двірських переворотів, що настала після смерті Петра I, не могла не відбитися відповідним чином на долі прокуратури. В 1730 році раптом не виявилось ні Генерал-прокурора, ні простих прокурорів, і ніхто не знав, куди вони подівалися, хоча ще були живі люди, які займали ці посади. У маніфесті від 2 жовтня 1730 року імператриця Анна Йоанівна, поновлюючи прокуратуру, зізналася, що «яким указом цей чин після смерті дядька Нашого (Петра I) відставлений і ким усунутий, то Нам невідомо» [12].

По-справжньому відродження прокуратури і забезпечення авторитету Генерал-прокурора відбулося у XVIII сторіччі лише за часів владарювання Катерини II. Як відзначив дореволюційний, а пізніше радянський дослідник П. Люблинський, «...тільки з Катерини II прокуратура відроджується до нового життя, прокурори дістають вплив на справи управління і фінансові, а за Упорядженням про губернії стають органами урядового нагляду в губерніях. При кожному губерньському правлінні і при палатах кримінального і цивільного суду перебували губерньські прокурори, які діяли у повітах через стряпчих» [13]. «Стряпчий — у XVII — першій половині XIX сторіччя — урядовець при губерньських прокурорах, який здійснював нагляд у повітах» [14]. Така організація прокура-

тури обумовлювалася тим, що головне в її діяльності — прокурорський нагляд у сфері управління, що було вкрай необхідним через поширеність місництва на неосяжних просторах Російської імперії і необхідність у подоланні його проявів.

У ст. 404 Упоряджень було сказано: «Взагалі губернський прокурор і губернські стряпчі дивляться і пильнують про збереження усюди всякого порядку, законами визначеного, і в провадженні і відправленні самих справ. Вони зберігають цілісність влади, встановленої в інтересах Імператорської Величності...».

На цьому етапі особливо чітко проявилася централізація прокуратури, не меншою мірою властива й іншим державним структурам. Вона була заснована на єдиноначальності і субординації, тобто системі «суворого підпорядкування молодшим за чином або становищем старшим, що ґрунтується на правилах службової дисципліни» [15]. Природно, що в умовах абсолютизму така субординація у відносинах Генерал-прокурора з підлеглими (у Сенаті) і підпорядкованими (в губерніях) прокурорами мала виключно бюрократизований характер.

За часів правління імператорів Павла I, Олександра I, Миколи II змін у типі прокурорської системи за характером її функцій не відбулося, проте дещо змінився організаційно-правовий статус Генерал-прокурора. Із запровадженням міністерств і появою міністерства юстиції міністр юстиції одночасно здобув статус Генерал-прокурора Правительствующого Сенату [16]. Це означало тенденцію до інтеграції прокуратури до складу виконавчої влади.

Судово-правова реформа 1854 року внесла істотні зміни до функціонального призначення прокуратури, в подальшій діяльності якої панівне становище посіли кримінальне переслідування і підтримання державного обвинувачення в суді. Зазнала змін і організаційна структура прокуратури.

Відповідно до розділу третього Упорядження судових установ [17] — істотної правової складової здійсненої реформи «Про осіб прокурорського нагляду» прокурорський нагляд було по-

кладено на обер-прокурорів, прокурорів та їх товаришів (певний аналог сучасних заступників і помічників прокурора) під вищим спостереженням міністра юстиції як Генерал-прокурора. При кожному окружному суді (суд I першої інстанції) і при судовій палаті (апеляційна інстанція) перебували відповідний прокурор і визначена штатами кількість товаришів прокурора, причому з товаришів прокурора окружного суду один перебував при ньому в суді, а решта — в інших містах округу зазначеного суду.

Оскільки колишній Правительствующий Сенат перетворився на судовий орган касаційної інстанції, при його касаційних департаментах прокурорські обов'язки виконували обер-прокурори (тобто, за сучасною лексикою, — старші прокурори) та їх товариші.

Варто відзначити, що інтеграція прокуратури до складу судової системи аж ніяк не вплинула на організаційну самостійність прокурорів, а підконтрольність прокурорів судам проявлялася виключно в процесуальних формах.

При цьому питання інтеграції сучасної прокуратури України до судової влади не знято з порядку денного і у сучасних умовах.

У 2006 році Генеральна прокуратура України виступила з відповідною законодавчою ініціативою, яка, щоправда, до цього часу не реалізована. Деякі автори вважають це принципово неприпустимим через розбіжність функцій судів і прокуратури [18]. Інші вважають, що такий крок можна обґрунтувати тим, що більша частина прокурорської діяльності відбувається в суді і під контролем суду [19]. Втім це проблема майбутнього. Зараз же хочеться звернути на це увагу лише для того, щоб підкреслити на прикладі минулого те, що інтегрування прокуратури до судової влади аж ніяк не виключало можливості існування незалежної прокурорської системи (чи, скоріше, підсистеми у складі судової влади), причому системи централізованої з підпорядкуванням прокурорів нижчого рівня прокурорам вищого рівня, а всім разом — Генерал-прокуророві.

Період від лютого до жовтня 1917 року в Росії не привів до істотної перебудови прокурорської системи, хіба що за винятком того, що з ліквідацією монархії керівний вплив на прокуратуру почав здійснюватися Тимчасовим урядом. Певний час Генерал-прокурором (міністром юстиції) Російської Республіки була така гротескна і водночас трагічна фігура російської політики, як О. Керенський. Внесення конституційних змін стосовно прокуратури було заблоковано припиненням більшовиками діяльності Установчих Зборів у січні 1918 року.

Спроби створення прокуратури незалежної України у перші роки після революційних подій 1917 року мали місце лише з боку урядів національно-демократичної орієнтації, хоча у цей період, з початку 1918 року, на частині території України періодично утворювалися і органи радянської влади. Це пояснювалося принциповими відмінностями цих політичних сил у частині настанов на державне будівництво. Націонал-демократи із самого початку виявили намір створити прокуратуру незалежної України і навіть зробили певні кроки для втілення цієї ідеї у життя. Натомість більшовиками трималася лінія на злам старої державної машини, в тому числі прокуратури. Реалізувавши її, вони повернулися до питання про створення прокуратури лише у 1922 році.

23 грудня 1917 року Центральна Рада ще до офіційного проголошення суверенітету України прийняла Закон «Про урядження прокурорського нагляду на Україні» [20]. Прокурорська система за цим актом складалася зі Старшого прокурора Генерального суду і прокураторій при апеляційних і окружних судах.

Під час перебування при владі гетьмана П. Скоропадського було прийнято Закон «Про утворення Державного Сенату» — найвищого судового органу, при якому, а також при нижчих судах перебували прокурори і товариші прокурорів під наглядом міністра юстиції як Генерал-прокурора [21]. Фактично ці кроки відтворювали устрій прокурорської системи дореволюційної Росії.

Директорія — спадкоємниця УНР — мала намір створення прокуратури, використовуючи ті ж самі підходи, тобто існування прокуратури при судових органах, з найвишого Суду і нижче. Міністр юстиції І. Шелухін відповідно до рішення Ради Міністрів повинен був призначити підпорядкованих йому осіб прокурорського нагляду, проте не встиг цього зробити.

Загалом можна дійти висновку, що уряди національно-демократичної орієнтації у так званій Великій Україні прагнули на перших етапах державотворення зберегти основні принципи організації прокуратури дореволюційних часів, зокрема щодо інтеграції прокуратури до судової влади і збереження її централізації на чолі з Генерал-прокурором або такою ж за статусом особою з іншою назвою. Загалом це відповідало європейським тенденціям того часу і навіть сьогодення. Інша річ, що реалізувати ці задуми не вдалося через дію відомих внутрішніх і зовнішніх чинників.

Дещо по-іншому після розпаду Австро-Угорської імперії чинилися спроби створення прокуратури у Західно-Українській Народній Республіці (ЗУНР). Започатковувалася цілком нова прокурорська система, яка докорінно відрізнялася від імперської. Проте не було можливості, на відміну від УНР, використати старі прокурорські кадри, які склалися переважно з німців або поляків, вороже налаштованих до спроб державного самовизначення українського народу. До планів керівництва ЗУНР входило насамперед створення органу під назвою «Вища державна прокураторія» як центрального органу прокурорської системи на чолі з Генеральним державним прокурором, якому б підлягали прокурори у судових округах і повітах. Ці плани знову ж таки здійснити не вдалося в результаті анексії Польщею території Західної України [22].

Створення прокуратури у радянських республіках впродовж 1922 року було пов'язано з усвідомленням потреби забезпечення законності в її найелементарніших проявах з метою проведення у життя нової економічної політики (непу)

для подолання дезорганізації суспільства в результаті тривалої громадянської війни. При цьому були використані деякі положення дореволюційного законодавства. Це передусім стосувалося централізації прокурорської системи та її незалежності від інших державних органів, в тому числі від судів. Зазначені принципи дістали закріплення у листі В. Леніна «Про «подвійне» підпорядкування і законність» [23], були покладені в основу Положення «Про прокурорський нагляд в УРСР», прийнятого ВУЦВК 28 червня 1922 року [24]. Таким чином, Україна, тоді ще юридично незалежна радянська держава, долучилася до процесу прийняття близьких за змістом положень в інших радянських республіках. При цьому слід відзначити, що після утворення Союзу РСР 30 грудня 1922 року процеси об'єднання прокуратур в централізовану союзню систему не форсувалися і тривали аж до 1936 року.

У перший період існування прокуратура УСРР (з 1936 року — УРСР) не становила автономної державної системи через її входження до складу Народного комісаріату юстиції як його складова частина, а народний комісар юстиції був одночасно і прокурором УСРР (з 1925 року — Генеральним прокурором УСРР). Отже, можна стверджувати, що на організаційний устрій новоствореної прокуратури і правовий статус її керівника вплинув досвід побудови прокуратури за судовою реформою 1864 року.

У перші роки існування, до березня 1927 року, прокуратуру УСРР очолював видатний діяч більшовицької партії М. О. Скрипник, який водночас намагався, у міру можливого, відстоювати національні інтереси України. Пізніше, у 1933 році, у передчутті масових репресій він наклав на себе руки і йому «присвоїли» звання «ворог народу» посмертно.

В. Ленін вкладав у поняття «незалежність» лише непідконтрольність і непідпорядкованість прокуратури іншим державним структурам, до того ж лише на місцях. На відміну від дореволюційного Генерал-прокурора, який у всьому керувався настановами «Його імпера-

торської Величності», як Генеральний прокурор України, так і підпорядковані йому прокурори на місцях перебували під ще більш жорстким і до того ж постійним пресом з боку органів ВКП(б) — КПБ(У) всіх рівнів. Така практика була заведена із самого початку діяльності прокуратури. Адже не випадково кандидатура М. Скрипника і членів Колегії Наркомюсту були затверджені постановою Політбюро ЦК КПБ(У) від 25 січня 1923 року [25]. Пізніше ця процедура суворо дотримувалася стосовно всіх керівників прокуратури.

Зв'язки Генерального прокурора УСРР з партійними структурами мали місце по трьох напрямках. По-перше, як уже зазначалося, це стосувалося затвердження на посаді. По-друге, він входив до складу керівних органів партії. Це стосувалося передусім Центрального Комітету, хоча М. О. Скрипник з урахуванням його авторитету у партійних колах обирався навіть членом Політбюро ЦК [25]. Щоправда, в подальші періоди керівників союзної і республіканських прокуратур до Політбюро, на яких приймалися найважливіші державні рішення, уже не включали. Третім елементом «співпраці» Генпрокурора з партійними структурами було те, що він і підпорядковані йому прокурори постійно перебували під контролем партійних комітетів відповідного рівня. Фактично «подвійне» підпорядкування прокурорів на місцях, від якого декларативно відмовилися після листа В. Леніна, було відтворено в іншій подобі, а саме через повну залежність прокурорів від місцевих партійних органів і підпорядкованість Генеральній прокуратурі. По-четверте, Генеральний прокурор не лише керував роботою підпорядкованих прокурорів по виконанню їх прямих обов'язків, але й спрямовував їх діяльність на реалізацію партійної політики в державному будівництві, на участь у різних політичних і господарських кампаніях типу масової колективізації, які були пов'язані з величезними людськими жертвами і матеріальними збитками.

Такі принципи взаємовідносин з партійними органами збереглися у своїй

основі аж до зникнення КПРС з політичної арени.

Перехідною формою централізації органів прокуратури у масштабах Союзу РСР можна, на нашу думку, вважати діяльність Прокуратури Верховного Суду СРСР [26].

Діяльність цієї прокуратури, створеної в листопаді 1923 року, була в основному пов'язана з участю працівників прокуратури у діяльності цього найвищого судового органу Союзу РСР. Водночас на цю прокуратуру було покладено здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів органами влади союзних республік, а також за відповідністю законам правових актів цих органів. Прокуратура Верховного Суду СРСР здійснювала нагляд за правильним і однаковим застосуванням союзного законодавства у практиці судових установ СРСР і союзних республік; за відповідністю постанов пленумів верховних судів республік загальносоюзному законодавству. Прокурор Верховного Суду СРСР мав право зупиняти виконання рішень колегій Верховного Суду СРСР.

Свого часу відомий дослідник проблем діяльності прокуратури Г. Мурашин відзначив, що «утворення Прокуратури Верховного Суду СРСР поклало початок створенню системи прокурорських органів у державному механізмі Союзу РСР» [27]. Водночас спірним є його твердження, що «на той час в Україні існували дві організаційно не пов'язані між собою прокурорські системи: Прокуратура Верховного Суду СРСР та прокуратури союзних республік (у тому числі прокуратура УРСР) у структурі республіканських наркоматів юстиції» [28], оскільки Прокуратура Верховного Суду СРСР складалася з одного органу, а отже, не могла розглядатися як система, а керівництво діяльністю органів прокуратури на місцях здійснювалося виключно прокурорами союзних республік.

Остаточна централізація прокуратури у межах Союзу РСР пов'язується з виданням постанови ЦВК і РНК СРСР від 20 червня 1933 року «Про утворення Прокуратури Союзу РСР» з одночасною ліквідацією Прокуратури Верховно-

го Суду СРСР [29]. На прокурора СРСР було покладено здійснення загального керівництва прокурорами союзних республік шляхом направлення їм вказівок; скликання нарад прокурорів республік з питань їх діяльності; перевірки роботи підпорядкованих прокуратур, одержання регулярних звітів про їх роботу. «Це разом з порядком призначення, звільнення і переміщення прокурорів забезпечувало єдність і сувору централізацію органів прокуратури країни» [30]. Ліквідація обласних відділів юстиції, яким частково підпорядковувалися прокурори на місцях, довершила процеси централізації прокурорської системи згори донизу. Це було зафіксовано у Конституції СРСР 1936 року, відповідно до якої Прокурор Союзу РСР призначався на сім років Верховною Радою СРСР. Було також визначено порядок призначення і строк повноважень решти прокурорів, які підпорядковувалися лише прокурору Союзу РСР (пізніше — Генеральному прокурору СРСР). Натомість прокурор Української РСР втратив статус Генерального, що було неминучим наслідком створення вертикалі органів прокуратури у межах Союзу РСР.

Становище, в якому перебували перші прокурори Союзу РСР і Української Республіки, було винятково складним. У період розгортання масових репресій партійний тиск, до якого вони вже були привчені досвідом своєї попередньої діяльності, доповнився інтригами і навіть брутальним втручанням з боку органів НКВС, які претендували на верховенство у силових структурах, а прокуратуру розглядали як знаряддя проведення в життя своїх намірів. Було розстріляно першого Прокурора Союзу РСР І. Акулова, а його наступник А. Вишинський, який перебував на посаді Прокурора СРСР у 1935–1939 роках, сам орієнтував органи прокуратури на участь у масових репресіях [31]. Були знищені генеральні прокурори УРСР В. Порайко, В. Поляков, М. В. Михайлик, Г. Железнодорожський.

Зрозуміло, що в таких умовах керувати прокурорською системою республіки було винятково тяжко, особливо,

якщо врахувати, що чимало обласних, міських і районних прокурорів також стали жертвами репресій.

У повоєнні роки певну роль для підвищення статусу Прокурора СРСР мало присвоєння йому постановою Верховної Ради СРСР від 19 березня 1946 року найменування Генеральний прокурор СРСР [32], а також присвоєння працівникам прокуратури класних чинів (найвищого з них — Дійсного державного радника юстиції — Генерального прокурору СРСР) і запровадження форменого одягу для працівників прокуратури.

Після смерті Й. Сталіна і розвінчання культу його особи в країні розпочалися процеси демократизації, які не могли оминати і прокуратуру. Позитивний вплив на її діяльність справило вдосконалення нормативної бази прокуратури шляхом прийняття Указом Президії Верховної Ради СРСР від 24 травня 1955 року Положення про прокурорський нагляд в СРСР [33].

Таким чином, діяльність прокуратури було поставлено не просто на нормативну, а на законодавчу основу. Втім назва цього акта не відображала повністю його змісту, оскільки ним були закріплені не лише функції прокуратури, але й структура прокурорської системи, порядок призначення і проходження служби працівниками прокуратури (глава VI Положення).

Відповідно до ч. 1 ст. 39 Положення Генеральний прокурор СРСР керував діяльністю органів прокуратури і здійснював контроль за роботою підпорядкованих йому прокурорів.

Зазначеною статтею не було передбачено переліку організаційно-управлінських форм діяльності Генерального прокурора. Що ж стосується його заступників, то вони призначалися за його поданням Президією Верховної Ради СРСР. З огляду на відсутність у ст. 40, присвяченій заступникам, вказівки на те, що вони також здійснюють керівництво і контроль, визначення їх компетенції у цій частині було віднесено до права Генерального прокурора СРСР поділяти між ними відповідні обов'язки [34].

Структура центрального апарату Прокуратури СРСР відповідно до ст. 42 Положення затверджувалася Президією Верховної Ради СРСР.

Статтю 43 Положення було передбачено, що прокуратури утворюються: в союзних республіках, автономних республіках, краях, областях, автономних областях, національних округах, містах республіканського, крайового і обласного підпорядкування і районах.

У науковій літературі залишилася не поміченою деяка зневага у редакції цієї статті до прокурорів союзних республік, якщо врахувати, що союзні республіки, які, як вважалося, добровільно об'єдналися в Союз РСР, були наділені ознаками суверенітету, а Україна і Білорусія навіть у той час були повноправними членами ООН, а також те, що вони мали майже 15-річну історію автономного існування після утворення Союзу. Тобто фактично вони утворювалися не на підставі цього Положення, а продовжували діяти, хоча їх організаційно-управлінські повноваження повністю залежали від розсуду Генерального прокурора СРСР.

Ще в період «відлиги» 1950–1960-х років деякі науковці пропонували запровадити порядок призначення прокурорів союзних республік вищими органами влади цих республік [35], хоча і зі збереженням їх підпорядкованості Генеральному прокурору СРСР. Проте ці пропозиції або залишилися непоміченими, або були визнані надто радикальними, а відтак, і не реалізовані.

Важливим кроком на шляху демократизації службових відносин в органах прокуратури було створення колегій у Прокуратурі Союзу РСР (ч. 2–3 ст. 39) і в прокуратурах союзних республік. Склад колегії союзної прокуратури затверджувався Президією Верховної Ради СРСР, а колегій прокуратур союзних республік — Генеральним прокурором СРСР за поданням прокурора союзної республіки. Діяльність колегій зводилася до обговорення тих чи інших питань, рішення проводились у життя наказами відповідних прокурорів, які могли не погодитися з ними і провести

власні рішення. Це не суперечило принципу централізації, пов'язаній з цим службовій підпорядкованості і єдиноначальності.

Конституція СРСР 1977 року і Конституція Української РСР 1978 року не внесли істотних змін щодо організації прокурорської системи. Серед більш-менш принципових новацій слід звернути увагу на встановлення єдиних строків призначення прокурорів на посади (5 років), в тому числі і Генерального прокурора СРСР. Статтю 113 Основного Закону Генеральний прокурор СРСР дістав право законодавчої ініціативи. Таке право було надано і прокурору союзної республіки у частині внесення законопроектів до Верховної Ради УРСР та відповідних органів інших союзних республік. Щоправда, така можливість мала суто формальний характер, оскільки всі подібні законопроекти розроблялися і вносилися під егідою відділу адміністративних органів ЦК КПРС. Коли ж у незалежній Україні Генеральний прокурор, урешті-решт, дістав можливість самостійно використовувати це право, він був його позбавлений, що викликає принаймні подив.

Певну конкретизацію дістав статус Генерального прокурора СРСР і прокурорів союзних республік у Законі СРСР «Про прокуратуру СРСР» [36]. Зокрема, у ньому було визначено основні принципи організації та діяльності прокуратури. Такі з них, як єдність, централізація і незалежність, а також законність були покладені і в основу організаційно-управлінської діяльності керівників прокуратур, передусім Генерального прокурора СРСР і прокурорів союзних республік. У ст. 12 Закону було зроблено спробу визначити повноваження Генерального прокурора СРСР по керівництву органами прокуратури (хоча і дуже стисло у порівнянні з чинним Законом України «Про прокуратуру»). Щоправда, це знову ж таки не стосувалося прокурорів союзних республік.

Організаційно-управлінські процеси в органах прокуратури УРСР з початку перебудовчих процесів у країні в другій половині 1980-х років мали суперечли-



вий характер. З одного боку, продовжувала діяти централізована система управління у межах загальносоюзної системи прокуратури, а з іншого — все відчутніше стали проявлятися дезінтеграційні процеси, пов'язані з послабленням керівної ролі компартії і прагненням керівництва України здобути якомога більшу самостійність у відносинах з союзним центром. Вирішальну роль у прискоренні цих процесів відіграла Верховна Рада України, яка дедалі частіше почала приймати закони і постанови, які не вписувалися у межі загальносоюзного законодавства.

Найважливіший крок у цьому напрямку було зроблено прийняттям Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. [37].

Відповідно до частини 4 розділу III цього документа Генеральний прокурор Української РСР призначався Верховною Радою УРСР, був відповідальний перед нею і тільки їй підзвітний. Цим було внесено одразу три істотні зміни в його правовий статус, які означали докорінний перегляд відносин керівника прокуратури України з союзним Центром.

Оскільки Декларація не мала сили нормативно-правового акта, її положення були відтворені і навіть доповнені у новій редакції глави 19 Конституції Республіки, затвердженої Законом УРСР від 24 жовтня 1990 року [38]. Статтею 163 Основного Закону було передбачено, що прокурорів областей, районних та міських прокурорів призначає Генеральний прокурор Української РСР, а не Генеральний прокурор СРСР.

З того часу організаційно-управлінські відносини між Прокуратурою Союзу РСР і Генеральною прокуратурою УРСР почали поступово, але досить швидко занепадати, а значна частина завдань, які надходили з Москви, не бралася до виконання. Ці процеси набрали незворотного характеру після прийняття Акта проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року [39].

З огляду на потребу забезпечити правову основу для виконання прокуратурою України нагальних завдань щодо зміцнення незалежності новоствореної

суверенної держави 5 листопада 1991 року був прийнятий Закон України «Про прокуратуру» [40], в якому дістали вирішення питання правового статусу, зокрема організаційно-управлінської діяльності Генерального прокурора і Генеральної прокуратури України.

На цій основі відбуваються процеси реформування прокуратури і підвищення її ролі як одного з гарантів зміцнення правопорядку в Україні.

**Ключові слова:** Генерал-прокурор, Генеральний прокурор, прокурор, прокуратура, законність, система, союзні республіки, декларація, Російська імперія, Основний Закон, УРСР, СРСР

*Процеси створення та реформування прокуратури і розвиток правового статусу Генерального прокурора України відбувались поступово, у міру ускладнення суспільної організації і усвідомлення необхідності зміцнення правопорядку — від його найпростіших проявів і до сучасності.*

*Процессы создания и реформирования прокуратуры и развитие правового статуса Генерального прокурора Украины происходили постепенно, по мере усложнения общественной организации и осознания необходимости укрепления правопорядка — от его простейших проявлений и до современности.*

*The process of creating and reforming the legal status of the Prosecutor General of Ukraine was gradual. While the organization of social life was becoming more complex the necessity to strengthen law and order gained prominence from simple form to the present-day situation.*

#### Література

1. Шемшученко Ю. С. Правовий статус / Ю. С. Шемшученко, Н. М. Пархоменко // Юридична енциклопедія. — К., 2008. — Т. 4. — С. 44.
2. Скакун О. Ф. Теорія державства і права : учебник / О. Скакун. — Х. : Консум, Ун-т внутр. дел, 2000. — С. 415–417.

3. Нагребельний В. П. Особа юридична // Юридична енциклопедія. — К., 2003. — Т. 4. — С. 352–354.
4. Про статус суддів : Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 8. — Ст. 56.
5. Лакизюк В. Прокуратура України: витоки, розвиток, персоналії та правове регулювання / В. Лакизюк, О. Михайленко // Вісник прокуратури. — 2000. — № 2. — С. 34–35.
6. Михайленко О. Статус Генерального прокурора України: історія, теорія і сучасність // Юридична Україна. — 2003. — № 2. — С. 20–25.
7. Указ Императора Петра I от 18 января 1722 г. «Об установлении должности прокуроров в надзорных судах и о пределах компетенции надзорных судов в делах по доносам фискальским и прочих людей» // Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. — М., 1986. — Т. 4 : Законодательство периода становления абсолютизма. — С. 284–286.
8. Указ императора Петра I от 27 апреля 1722 г. «О должности Сената» // Там само. — С. 189–192.
9. О должности Генерал-прокурора : Указ Императора Петра I от 27 апреля 1722 г. // Там само. — С. 196–200.
10. Табель о рангах всех чинов, воинских, статских и придворных, которые в котором классе чины и которые в одном классе от 24 января 1722 г. // Там само. — С. 56–61.
11. Новый тлумачний словник української мови. Т. 1. — К. : Аконт, 2003. — С. 402.
12. Костенко Л. Место прокуратуры в государственном механизме // Известия высших учебных заведений. Правоведение. — 1995. — № 11. — С. 13.
13. Люблинский П. Прокуратура // Энциклопедический словарь. — Изд-во Рус. библ. ин-та «Гранат», 1912. — Т. 33. — С. 540.
14. Новый тлумачний словник української мови. Т. 3. — К. : Аконт, 2003. — С. 463.
15. Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности : пособие для прокурорской службы / Н. В. Муравьев. — М., 1989. — С. 459.
16. Учреждение судебных установлений // Российское законодательство X–XX веков. — М., 1991. — Т. 8 : Судебная реформа. — С. 32–116.
17. Медведько О. Європейське майбутнє прокуратури України у світлі конституційних змін // Вісник прокуратури. — 2001. — № 4. — С. 3–8.
18. Марочкін І. Проблеми реформування прокуратури України // Вісник прокуратури. — 2008. — № 9. — С. 38–45.
19. Ференц Б. В. Історія прокуратури України // Проблеми організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах : зб. наук. пр. — Х., 1998. — С. 13–18.
20. Українська Центральна Рада : документи і матеріали. В 2 т. Т. 1. — К., 1997. — С. 64.
21. Клочков В. Г. Історія прокуратури України / В. Г. Клочков. — К., 2004. — С. 14.
22. Кравчук К. Правоохоронні органи Західноукраїнської Народної Республіки // Юридичний збірник юридичного інституту ТАНГ. — Тернопіль, 2000. — С. 50.
23. Ленін В. І. Про «подвійне» підпорядкування і законність // Повне зібрання творів / В. І. Ленін. — Вид. 5-те. — Т. 45. — С. 197–200.
24. ЗУ УСРР. — 1922. — № 28. — Ст. 440.
25. Прокуратура України. Академічний курс : підручник / В. В. Сухонос, В. П. Лакізюк, Л. Р. Грицаєнко, В. М. Руденко ; за ред. В. В. Сухоноса. — Суми : ВТД «Університетська книга», 2005. — С. 157.
26. Положення про Верховний Суд СРСР і Прокуратуру Верховного Суду СРСР : затв. постановою ЦВК і РНК СРСР від 24 лип. 1929 р. // СЗ СРСР. — 1929. — № 50. — Ст. 445.
27. Мурашин Г. А. Органи прокуратури в механізмі Советского государства / Г. А. Мурашин. — К. : Наук. думка, 1972. — 173 с.
28. Мурашин Г. О. Прокуратура СРСР // Юридична енциклопедія. — К., 2003. — Т. 5. — С. 149–150.
29. СЗ СССР. — 1933. — № 40. — Ст. 239.
30. Басков В. И. Прокурорский надзор в СССР : учеб. пособие / В. И. Басков. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 1991. — С. 21–22.
31. Касяненко Ю. Я. Вишинський // Юридична енциклопедія. — К., 1998. — Т. 1. — С. 412.
32. Відомості Верховної Ради СРСР. — 1946. — № 10. — Ст. 68.

33. *Відомості Верховної Ради СРСР.* — 1955. — № 9. — Ст. 222.

34. *Комментарий к Положению о прокурорском надзоре в СССР.* — М. : Юрид. лит., 1958. — С. 176.

35. *Перлов И. Д. О необходимых пределах централизации органов прокуратуры в свете расширения прав союзных республик // Советское государство и право.* — 1958. — № 1. — С. 19.

36. *Відомості Верховної Ради СРСР.* — 1979. — № 49. — Ст. 843.

37. *Відомості Верховної Ради Української РСР.* — 1990. — № 31. — Ст. 429.

38. *Відомості Верховної Ради Української РСР.* — 1990. — № 45. — Ст. 406.

39. *Відомості Верховної Ради Української РСР.* — 1991. — № 38. — Ст. 50.

40. *Відомості Верховної Ради України.* — 1991. — № 53. — Ст. 793.