

5. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. – М., 1978.
6. Рабинович П.М. Основы заглавной теории права та держави. – К., 1994.
7. Кудрявцев В.Н. Общая теория квалификации преступлений. – М., 1999.
8. Остапенко О.І. Кваліфікація адміністративних правопорушень: Навч.-практ. посібник. – Львів, 2000.
9. Гуржій Т.О. Місце юридичної кваліфікації у процесі правозастосування // Право України. – 2006. – № 4. – С. 29-31.

Надійшла до редакції 11.07.2012

В.В. Кравченко

здобувач

(Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»)

УДК 342:340.11

НАГЛЯДОВА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В ІСТОРИЧНОМУ АСПЕКТІ

Досліджено та вивчено виникнення, роль та функції органів прокуратури в різних історичних періодах, розкрито основні функції прокуратури, досліджено трансформацію цього органу влади в умовах розвитку суспільства і держави.

Ключові слова: прокуратура, фіскалітет, функції прокуратури, наглядова діяльність, загальний нагляд.

Исследуются и изучаются возникновение, роль и функции органов прокуратуры в разных исторических периодах. Раскрываются основные функции прокуратуры, наблюдается трансформация этого органа власти в условиях развития общества и государства.

Ключевые слова: прокуратура, фискалитет, функции прокуратуры, надзорная деятельность, общий надзор.

The scientific article investigates and studies the role and functions of prosecution authorities in different periods of history. The main functions of the Prosecutor's Office have been highlighted; transformation of this government authority in the context of the evolution of society and State has been examined.

Keywords: Prosecutor's Office, Fiscal Authority, Functions of Prosecutor's Office, Supervision Actions, General Supervision, Prosecutorial Tendency of Judicial Proceedings.

Постановка проблеми. Досліджуючи історію прокурорського нагляду, неодмінно звертаєш увагу на те, що його обсяг завжди був пов'язаний з тими політичними завданнями, які поставали перед керманічачами Української держави в конкретний проміжок часу. Більше того, дивуєшся, як із століття в століття відтворювалися, причому не в найкращому вигляді, одні й ті самі форми здійснення цього нагляду. Тому зрозуміти сучасні наукові дискусії щодо місця і параметрів прокурорського нагляду та зробити по них правильні висновки неможливо без звернення до напрацьованого історичного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Так, створення Петром I у 1711 р. інституту фіскалітета, своєрідного прототипу сучасної прокуратури, бу-

ло пов'язане з тим невтішним станом, в якому знаходилась на той час Російська Імперія та українські землі, що входили до її складу. Влучну характеристику цьому стану надав видатний російський історик В.Й. Ключевський – «розгалужене законодавство за відсутністю закону». І не випадково, адже звичка чиновників розглядати свою посаду як засіб збагачення, Північна війна, безрозсудні страти замість неупередженого правосуддя, що здійснювалися Преображенським та іншими наказами, судова тяганина, намагання партнерів Росії (того ж І. Мазепи) поступово відмежуватися від непередбачуваного государя – ось той фон, на якому формувався фіскалітет.

Цікаво, що Петро І, як зазначає відомий дослідник царської прокуратури С.М. Казанцев, вирішив запозичити цей інститут із Швеції. Скоріше за все, відповідна пропозиція була зроблена Генріхом Фіком, знавцем шведських державних традицій, запрошеним, як і безліч науковців, корабелів та інших майстрів своєї справи, із Голштінії. Прикметно, що Петро І намагався познайомитися з діяльністю фіскалів не тільки заочно, а й особисто. «А фіскала слід негайно у тутешні слободи направити», – писав він під час осади Выборгу влітку 1710 р. [1, с. 12-13].

Специфіка нагляду, здійснюваного фіскалами, визначалась тим завданням, яке поставив перед ними государ: «над усіма таємно наглядати і довідуватися, де який неправий суд, зокрема під час збирання податків до казни, коїться» (саме слово «фіск» має латинське походження і означає казну, скарбницю). Як бачимо, вже тоді почали простежуватися головні функції прокуратури: нагляд за додержанням законності у діяльності державного апарату і державне обвинувачення. Фіскал повинен був не тільки викривати численні порушення, а й звинувачувати злочинців безпосередньо у Сенаті (орган, що за часів Петра І поєднував у собі законодавчі і судові функції). Якщо ж звинувачення довести не вдавалось, то це ніяким чином не підривало авторитет фіскала, більше того – скаржитися на останнього було заборонено під загрозою «жорсткого покарання» [1, с. 13].

Основною формою нагляду, здійснюваного фіскалами, були таємні наклепи, які в усі часи та в усіх народів викликали змішане почуття страху та ненависті. Не дарма навіть короткочасне існування фіскалітету залишило після себе довгу та недобру пам'ять, а саме слово фіскал стало власною назвою (до речі, фіскалітетом і донині зветься прокуратура в Іспанії). Фіскали відкрито брали участь у конфіскаціях, торгах на казенні підряди та іноді навіть відкрито спекулювали тими товарами, на які існувала державна монополія [1, с. 27]. Тому одразу після смерті Петра І фіскалітет було ліквідовано. Але слід брати до уваги і те, що фіскали діяли, як правило, гласно, легально. Вони могли, наприклад, з'явитися в якій-небудь установі, ознайомитися з її діловодством та, переконавшись у наявності порушень, доповісти про це своєму керівництву.

Разом з тим у свідомості можновладців не укладалося, як дрібні, по суті, чиновники можуть наглядати за найвищими посадовими особами.

Ситуацію ускладнювали також постійні суперечки між радикально налаштованим Петром I та консервативним Сенатом, що знаходився у мовчазній опозиції політиці государя. За влучним висловом І.Б. Михайловської, Сенат був «поганим слугою примхливого господаря» [6, с. 70]. Тому у квітні 1722 р., ще за часів фіскалітету, Петро I вводить посаду генерал-прокурора, на яку призначається П.І. Ягужинський. Саме під час церемонії представлення останнього сенаторам Петро сказав свої відомі слова: «Ось моє око, яким я буду все бачити».

До повноважень тогочасного генерал-прокурора було віднесено нагляд і за Сенатом (сам П.І. Ягужинський довічно отримав звання сенатора), і за фіскалами, що поступово ставали головними порушниками законності, концентруючи на собі людське невдоволення. Оцінюючи пізніше запровадження прокуратури в якості додаткового контрольного органу, геніальний український письменник М.В. Гоголь писав: «Людину не можна обмежити іншою людиною. Наступного року з'ясується, що слід обмежити і того, хто був приставлений для обмеження, і тоді обмеженням не буде кінця...» [цит. за: 5, с. 7].

Генерал-прокурор повинен був слідкувати за тим, щоб Сенат вирішував справи згідно з регламентами і указами, і «не на столі лише», а також за тим, щоб сенатські рішення виконувалися своєчасно. Якщо ж Сенат не погоджувався з думкою генерал-прокурора, то останній мав повноваження призупинити спірне рішення і доповісти про нього царю, який вже приймав остаточне рішення. В результаті Сенат перетворився на місце, де «мовчати було тяжко, а казати небезпечно» [1, с. 85]. У свою чергу, розгалужений апарат фіскалітету на місцях підпорядковувався місцевим прокурорам. У такому вигляді прокуратура проіснувала аж до судової реформи 1864 р.

Нам залишається тільки дивуватись, наскільки проникливо розробники Судових статутів 1864 р., яких у радянські часи малювали як відірваних від життя романтиків, усвідомили дві основні вади тогочасної прокуратури. Ними, як і майже два століття по тому, були дві «хвороби»: *обвинувальний нахил у судочинстві, зумовлений діяльністю прокуратури, що наглядала у тому числі за судом, та зрощення прокуратури з підконтрольними їй суб'єктами.*

Річ у тім, що дореформена прокуратура не лише здійснювала підтримання державного обвинувачення в суді, а й наглядала за додержанням законів самими органами судової влади. Зрозуміло, що виправдувальні вирокі, постановлені судом, вважалися «плямою на мундирі» державного обвинувачення. Тому при їх оскарженні прокурори намагались довести, що вирок було постановлено несправедливо, з порушенням закону, що суддя не вивчив всебічно всі обставини справи і т.ін. Як наслідок, суди намагались не ставити себе під удар, а тому у $\frac{3}{4}$ випадків суди (безвідносно до матеріалів справи) визнавали підсудних винними [7, с. 164]. У цьому зв'язку дивує, як міцно зберігся «зв'язок часів». Адже, за даними Верховного Суду України, процент виправдувальних

вироків у нашій державі складає 0,036 % [11].

Що стосується другого зауваження, то ще відомий поет та міністр юстиції за часів Вітчизняної війни 1812 р. І.І. Дмитрієв зазначав, що обер-прокурори більше переймаються «пошуком корисних зв'язків», аніж станом законності. Особливого розголосу корупція у прокурорському середовищі набула при розслідуванні справи Салтикової (Салтичихи), поміщиці, відомої своєю безрозсудливою жорстокістю щодо кріпаків. Як з'ясувалося, прокурор Глебов фактично знаходився «на кормленні» у неї та захищав її від правоохоронних органів під час афери з постачанням вина до шинків Іркутської провінції [1, с. 73]. Без перебільшення можна сказати, що це нагадує теперішній стан речей з тією лише різницею, що роль поміщиків сьогодні відіграють так звані «олігархи». Тому виникає запитання – чи доцільне збереження загального нагляду при нинішній чисельності державних структур, суб'єктів господарювання, інститутів громадянського суспільства та інших учасників правовідносин, якщо він довів свою неефективність ще за часів архаїчної царської Росії? Чи не стимулюємо ми зайвий раз корупцію, адже доброякісне виконання загального нагляду за усіма суб'єктами державно-правового життя просто фізично неможливе?

Як вказує С.М. Казанцев, загальний нагляд потребував безліч зусиль самих прокурорів, відриваючи їх від розслідування кримінальних справ, віднесених до їх компетенції, зокрема посадових злочинів, хабарництва та ін. У свою чергу, нагляд набував рис формалізованості та бюрократизму, обмежуючись вивченням і візуванням журналів присутніх місць [1, с. 124]. У чомусь схожа ситуація знову ж таки існує в Україні, бо при вражаючих темпах здійснення прокурорських перевірок нерозкритими залишаються багато тяжких злочинів, зокрема резонансні вбивства, віднесені до підслідності прокуратури.

Таким чином, до 1864 р. сфера прокурорського нагляду і конкретні функції прокурорів були настільки розгалуженими і невизначеними, що їх сумлінне виконання було нереальним. Тому за Судовими статутами прокуратура підпорядковувалася Міністерству юстиції. Її компетенція обмежувалась «справами судового відомства» та полягала виключно у підтриманні державного обвинувачення. Прокуратура позбавлялась контрольних повноважень стосовно судової влади, що разом із запровадженням суду присяжних робило відправлення правосуддя дійсно незалежним [8, с. 142, 143]. Саме в такому вигляді сьогодні існує прокуратура в переважній більшості західних країн.

У свою чергу, юридична наука і освіта розпочали справжню інтелектуальну боротьбу з обвинувальним нахилом, змінивши свої погляди на роль і місце прокуратури в правоохоронному механізмі. Бодай в юридичній доктрині прокурор перетворився із «ока государева» в «публічно доповідаючого суддю» [2, с. 125]. Малося на увазі те, що в ідеалі прокурор, ніби суддя, повинен бути незаангажованим і не домагатися визнання підсудного винним за будь-яку ціну. Якщо прокурор не вбачав у діях

підсудного складу злочину, він повинен був відмовитися від підтримання обвинувачення, «заявивши про це судові щиро» (ст.ст. 739, 740 Судових статутів). До речі, за даними Інституту держави і права РАН, в теперішній час у 95 % випадків прокурори вимагають покарати підсудного, навіть якщо матеріали судового слідства не підтверджують його провини [4, с. 32].

Вітчизняні прихильники збереження загального прокурорського нагляду (зокрема В.Я. Тацій, В.В. Сташис, Ю.М. Грошевий) люблять цитувати слова відомого адвоката А.Ф. Коні, підкреслюючи, що навіть така ліберальна і досвідчена людина була проти обмеження компетенції прокуратури [див., напр.: 10, с. 394-403]. Дійсно, характеризуючи судову реформу 1864 р., А.Ф. Коні писав: «У поквалітивому здійсненні пристрасного бажання швидше розчистити для нових насаджень місце, що поросло бур'яном і напівтрухлявими деревами, був зрубаний дуб, який стояв на сторожі лісу» [цит. за: 10, с. 397]. Але більш глибоке ознайомлення з першоджерелами, зібранням творів самого А.Ф. Коні свідчить про те, що видатний адвокат, який називав прокурорів «касаційними Малютами Скуратовими», не мав аж ніяких ілюзій щодо дореформеної прокуратури. Так, характеризуючи обвинувальний нахил в її діяльності, А.Ф. Коні писав: «Якщо до багатьох губернських прокурорів було б несправедливим застосувати рішучу характеристику, яку дав Собакевич в його відгуку про «христородавців», то не позбавленими справедливості виявились би наступні слова Чічікова: «А якщо розібрати твою справу належним чином, то з'ясувалось би, що уся твоя провина полягає лише в рясних бровах» [2, с. 123, 124]. Слід також підкреслити, що після зміни статусу прокуратури і запровадження суду присяжних кількість виправдувальних вироків сягнула 60-64 % [7, с. 164].

Саме з таким, суттєво усіченим форматом прокурорського нагляду Україна вступила у Жовтневу революцію 1917 р.

Жовтнева революція рішуче відмовилася від усіх правоохоронних органів царської Росії. Згідно із Декретом про суд № 1 від 24.11.1917 р. прокуратуру було скасовано. Її функції взяли на себе відділи юстиції при губвиконкомах, органи робітничо-селянської інспекції і так звані «революційні трибунали», які поєднували в собі функції обвинувачення і здійснення правосуддя. Причому звинувачення повинно було мати своїм підґрунтям не норми права, а «революційну свідомість» – здоровий глузд, спалюваний класовою ненавистю. Найбільш відомим серед революційних трибуналів того часу був, беззаперечно, народний суд Виборгської сторони Петрограда, який очолював робітник Василь Чакін [детальніше див.: 9].

Лише 1922 р., після закінчення Громадянської війни, прокуратуру було реанімовано. Як зазначає суддя Конституційного Суду РФ у відставці А.Л. Кононов, метою створення «червоної прокуратури» була боротьба з бюрократизмом і сепаратизмом. Адже у той час набула широкого розповсюдження практика незаконних адміністративних арештів, а

губвиконками повсюди встановлювали не передбачені законом примусові заходи. Іноді вони навіть намагались регламентувати особисте життя громадян (зокрема, в низці губерній існували заборони мати собак та котів, опалювати квартири у встановлені години і т.і.) [3, с. 46]. Інакше кажучи, ті ж самі причини, що викликали появу фіскалітету – свавілля у регіонах, слабкість влади, сепаратизм, – сприяли появі радянської прокуратури з її функцією загального нагляду. Але якщо В.І. Ленін залишав за прокуратурою єдине право – звернення до суду, то в подальшому про суд ніби забули і прокурори почали безпосередньо звертатися до державних і громадських органів та посадових осіб з протестами.

Для того щоб зрозуміти, наскільки «далеко» за сімдесят років радянської влади просунулася юридична наука у визначенні *меж* вказаної наглядової діяльності, слід порівняти зміст ленінського Положення щодо прокурорського нагляду від 28.05.1922 р. зі ст. 121 Конституції України 1996 р.

Згідно із законодавством 1922 р. на прокуратуру покладалась такі завдання: 1) здійснення від імені держави нагляду за законністю дій усіх органів влади, господарських установ, громадських і приватних організацій, а також приватних осіб (так званий «загальний нагляд»); 2) нагляд за додержанням законів органами дізнання і ОДПУ; 3) підтримання державного обвинувачення в суді; 4) нагляд за правильністю застосування заходів примусового характеру [цит. за: 6, с. 71]. Вважає, але ст. 121 Конституції майже слово в слово відтворює положення радянського законодавства епохи «військового комунізму» з тією лише різницею, що чинна редакція вказаної статті Основного Закону не передбачає функцію загального нагляду (щоправда, вона була передбачена конституційними змінами, які існували протягом 2004–2010 рр., стосовно органів публічної влади).

На жаль, ця «забудькуватість» розробників Конституції була виправлена Законом України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 р., у ст. 1 якого зазначається, що «прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів АРК, місцевими Радами, їх виконками, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами України здійснюється Генеральним і підпорядкованими йому прокурорами». Таким чином, в Україні на двадцятому році незалежності зберігається інквізиційна модель прокуратури, повноваження якої є аналогічними повноваженням відповідних установ у перші роки радянської влади і подальшої сталінської диктатури.

У цьому зв'язку виникає запитання – чи може існувати в законодавстві і на практиці додаткове повноваження конституційного органу влади, яке не передбачено безпосередньо в Основному Законі? Адже згідно із правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною в його

Рішенні від 23.12.1997 р. у справі про Рахункову палату, перерозподіл конституційної компетенції є можливим тільки шляхом внесення змін до Конституції. У свою чергу, у Рішенні від 30.10.1997 р. у справі К.Г. Устименка Суд зазначив, що винятки з конституційних норм повинні встановлюватися самою Конституцією, а не іншими нормативними актами. Тому, на наше глибоке переконання, функція загального нагляду, передбачена Законом про прокуратуру і не передбачена Основним Законом, є неконституційною і потребує вилучення із поточного законодавства.

Бібліографічні посилання

1. Казанцев С.М. История царской прокуратуры. – СПб., 1993.
2. Кони А.Ф. Приемы и задачи прокуратуры // Собрание сочинений. – Т. 4. – М., 1967. – С. 121-200.
3. Кононов А.Л. Из истории надзора за соблюдением прав и законных интересов граждан (двадцатые годы) // Советская прокуратура: Очерки истории / Отв. ред. И.И. Карпец. – М., 1993. – С. 42-52.
4. Концепция судебной реформы в РФ / Сост. С.А. Пашин. – М., 1992.
5. Костиков В.В. Сумерки свободы: Очерки. – М., 1991.
6. Михайловская И. Прокуратура в России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1999. – № 3. – С. 70-76.
7. Пашин С. Краткий очерк судебных реформ и революций в России // Отечественные записки. – 2003. – № 2. – С. 161-182.
8. Петрухин И.Л. Судебная власть, прокурорский надзор и органы расследования преступлений // Судебная власть / Под ред. И.Л. Петрухина. – М., 2003. – С. 141-209.
9. Рогожин А.И. Очерк истории социалистической законности УССР в период иностранной военной интервенции и Гражданской войны. – Х., 1963.
10. Тацій В.Я. Вибрані статті, виступи, інтерв'ю. – Х., 2010.
11. Електронний ресурс. – Режим доступу: www.scu.gov.ua.

Надійшла до редакції 04.07.2012

Н.С. Рибак
здобувач
(Національний університет
«Острозька академія»)

УДК 342.82

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ

Розглянуто організаційно-правові аспекти механізму реалізації вітчизняної виборчої системи. Встановлено, що організаційно-правові засади механізму реалізації вітчизняної виборчої системи мають неабияке значення для визначення її конституційно-правового змісту.

Ключові слова: організаційно-правові аспекти, механізм реалізації, виборча система, виборчий округ, виборчий бар'єр, виборча квота.

Рассмотрены организационно-правовые аспекты механизма реализации отечественной избирательной системы. Установлено, что организационно-правовые основы механизма реализации отечественной избирательной системы имеют большое значение для определения ее конституционно-