

16. Тимченко С. М. Українське село: проблеми етнонаціональних змін. 1959-1989 / С. М. Тимченко. - Запоріжжя, 1995. - 216 с.

Стаття надійшла до редакції 9.09.2014 р.

**O. S. Lotyuk**

#### **CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF INTERACTION BETWEEN CIVIL SOCIETY AND ITS INSTITUTIONS WITH THE STATE**

*The main types of principles enshrined in the constitutional law of Ukraine governing principles of interaction between civil society and the state. The models where civil society are: a) the partners; b) the antipodes; c) exist in parallel, with minimal interaction with each other. Grounded most appropriate for the development of civil society in Ukraine pattern of interaction with the state, namely, promoting the development of the state of civil society and its institutions.*

**Keywords:** *civil society, the state, civil society, constitutional principles, forms of cooperation between civil society and the state.*

УДК. 343.163

**Н. С. Наулік**

#### **ГЕНЕЗИС ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ЯК ІНСТИТУТУ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ, ІНТЕРЕСІВ СУСПІЛЬСТВА І ДЕРЖАВИ**

*Автором проаналізовано становлення та розвиток інституту прокуратури України в системі захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави.*

**Ключові слова:** *генезис, прокуратура, система захисту прав і свобод людини, інтерес суспільства і держави.*

*Постановка проблеми.* Демократизм будь-якої держави визначається її ставленням до прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави. Відтак, розвивати і зміцнювати демократичну державу неможливо без утвердження в суспільній свідомості і соціальній практиці невідчужуваних прав і свобод людини, нормативного закріплення їх гарантій відпрацювання механізму реального захисту прав і запобігання їх порушенню.

Одним із елементів такого механізму є інститут прокуратури України, становлення якого відбувалося під впливом соціально-економічних та політичних факторів. Науковцями висловлюється припущення, що історія прокуратури налічує понад сім століть. Цей державний інститут виник з потреб та інтересів королівської влади (як відомо, батьківщиною прокуратури є Франція) і від початку формувався як незалежна установа. На території України, яка входила до складу Російської імперії, а потім СРСР, прокуратура існує понад 270 років [1, с. 10].

*Мета даної роботи.* При визначенні пріоритетів у розвитку сучасної прокуратури України як інституту системи захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, неможливе без вивчення і наукового аналізу діяльності прокуратури України у попередні періоди, відповідно, що зумовлює мету даної статті.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Дослідженням становлення та розвитку прокуратури в Україні займалися провідні українські науковці, зокрема: Л. Грицаєнко, С. Казанцев, В. Кравчук, В. Лакизюк, О. Литвак, М. Мандрик, А. Матвієць, С. Подкопаєв, В. Руденко, Р. Савуляк, В. Сухонос, О. Толочко, П. Шумський та інші.

*Виклад основного матеріалу.* Українські науковці по різному підходять до

вивчення генезису прокуратури України. О. Литвак, П. Шумський, О. Михайленко, А. Матвієць та інші подають історико – правовий аналіз єдиним масивом, від найдавніших часів до сучасності [1, с. 10; 2, с. 35-45; 4, с. 9-11].

Досить цікавий підхід визначення етапів історичного розвитку прокуратури у М. Сірого, який виділяє три історико – правові традиції: традицію Російської імперської прокуратури як адміністративно – наглядового органу (прокуратура – «око государеве»); українську історико – правову традицію формування інституту прокуратури з X до XVIII століття та за часів УНР (ґрунтується на тісному зв'язку з адвокатурою та судом); історико – правову традицію прокуратури радянської доби з успадкованими ідеями Російської імперії [6].

Деталізує та вимірює часовими обмеженнями становлення та розвиток прокуратури України М. Мичко, який виділяє чотири історико-правові періоди становлення та розвитку прокуратури України: перебування України у складі Російської імперії (1722 – 1917рр.); Українська Народна Республіка (1917 – 1922 рр.); радянський (1922 – 1991 рр.) та пострадянський (сучасний) [5, с. 14].

Варто погодитись із В. Крачуком, який вказує на збіднілість наукових досліджень авторів, які залишають поза увагою період розвитку прокуратури у добу відродження Української держави 1917-1921 років [7, с. 90]. Автор пропонує свою періодизацію етапів розвитку прокуратури України і виділяє п'ять періодів: виникнення та розвиток функцій прокуратури в часи козацької держави (війти, бургомістри, згодом – інститут «інстигаторства») – період Української козацької держави; прокуратура на українських землях за часів Російської імперії – період перебування України у складі Російської імперії; прокуратура в часи УНР – період відродження Української держави на початку XX століття; радянська прокуратура – радянський період; прокуратура сучасної Української держави – період становлення і розвитку суверенної і незалежної України [7, с. 92]. Однак, і такий підхід на нашу думку є неповним. Оскільки, на думку В. Малюги, прокуратура бере свій початок із давнини [8, с. 182].

Отже, варто виділити вісім основних періодів становлення та розвитку прокуратури України:

- 1) прокуратура за часів давнини;
- 2) прокуратура в часи козацької держави;
- 3) прокуратура на українських землях за часів Російської імперії;
- 4) прокуратура в Галичині;
- 5) прокуратура у період відродження Української держави;
- 6) прокуратура УРСР;
- 7) пострадянська прокуратура;
- 8) прокуратура сучасної України.

Кожен період характеризується особливим комплексом повноважень прокурора, порядку формування органів прокуратури, наявністю системи органів або одноосібних прокурорів. Що вказує на місце та роль прокуратури в системі захисту прав і свобод людини, інтересів держави і суспільства.

Так, наприклад, за часів давнини прокурор був одноосібний та не існувало прокуратури як органу, прокурор був наділений правами не лише у кримінальному провадженні, а й у різного роду цивільних та господарських правовідносинах.

У місті – державі Ольвії в VI столітті до н.е. (територія сучасної України) обвинувач брав участь у судочинстві. Був час, коли так звані прокуратори керували маєтками, бібліотеками, господарством царя. Посада ця продавалася, передавалася у спадщину [8, с. 182].

Прокуратура в часи козацької держави характеризується виникненням інституту «інстигаторства». Пріоритетним завданням інстигаторів (прокурорів) визнавалося

забезпечення законності, а функцією – нагляд за дотриманням законів у різних сферах, головним чином, у судових інституціях [9, с. 103]

На українських землях в складі Російської імперії, інститут прокуратури бере початок з 1722 року. Указом Петра I було закріплено: Бути при Сенатові генерал-прокурору і обер прокурору, а також у всякій колегії по прокурору, які повинні будуть рапортувати генерал-прокурору. Створена прокуратура являла собою модель спеціального контролюючого державного органу «государевого ока» - прокуратури яка повинна була наглядати за центральними та місцевими державними органами [10].

Подальшими указами Петра I було засновано прокуратуру у провінціях, біля надвірних судів та прокуратуру при святішому синоді. Органи прокуратури, які знаходилися і функціонували на території тодішньої України, були складовими прокурорської системи Російської імперії. На губернського генерал прокурора, що вважався «оком государевим» в губернії, покладалися завдання «дивитися і пильнування мати про збереження всякого порядку, законом визначеного» [11, с. 184].

16 травня 1722 року указом «Про заснування в Глухові малоросійської колегії та про призначення в оную присутствующим бригадира Вельямінова» на території України було запроваджено посаду прокурора. Основними завданнями які покладалися на прокуратуру було здійснення нагляду за законністю діяльності державних органів та структур. Також, повноваженнями прокуратури було передбачено нагляд за законністю та правопорядком, боротьба з корупцією, контроль та нагляд за місцями утримання ув'язнених під вартою. Н. В. Муравйов зазначав, що діяльність прокуратури за часів Петра I і до судових реформ Олександра II була спрямована на загальний(адміністративний) нагляд, вся інша діяльність була лише доповненням до її функцій нагляду [12, с. 325].

Важливу роль у формуванні прокуратури України відіграло утворення та діяльність прокуратури в Галичині у складі Австрії та Австро-Угорщині в період з 1849 р. по 1918 р. Значимість прокуратури в Галичині обумовлена тим, що вона була утворена за зразками європейської правової системи.

Вперше посади державних прокурорів були запроваджені в 1840 р., а в 1855 р. було створено єдину систему державних прокуратур, яка складалася з вищих державних прокуратур та підпорядкованих їм державних прокуратур. Важливим аспектом є створення в 1851 р. Галицької фінансової прокуратури у м. Львові з підпорядкованими їй експозитурами (відділам).

Прокуратура у період відродження Української держави започатковує своє існування із прийняттям законодавчого акта про прокуратуру незалежної Української держави - Закону «Про утворення Генерального Суду», відповідно до якого у складі суду діяли цивільний, кримінальний та адміністративний департаменти та прокураторія.

4 січня 1918 року Центральна Рада прийняла Закон «Про урядження прокураторського нагляду на Україні», на підставі якого прокураторії створювалися при апеляційних та окружних судах. Прокуратори призначалися Генеральним секретарем судових справ.

Декретом Ради Народних Комісарів від 19 лютого 1919 року скасовано всі судові установи, в тому числі і прокурорський нагляд, який діяв на території України до встановлення радянської влади.

Однак 28 червня 1922 року постановою ВУЦВК утворено Державну прокуратуру Української СРР і затверджено Положення про прокурорський нагляд в УСРР. Визначено, що прокуратура засновується в інтересах правильної постановки боротьби зі злочинністю і здійснення нагляду за дотриманням законів. Прокуратура входила до складу Народного комісаріату юстиції як окремий відділ, що підпорядковувався

безпосередньо Народному комісару юстиції, і здійснювала нагляд за законністю дій усіх народних комісаріатів, а також адміністративний і судовий нагляд, що передбачав нагляд за діяльністю всіх органів слідства і дізнання, участь у розпорядчих засіданнях судів, підтримання обвинувачення у кримінальному процесі й участь у цивільному процесі.

Крім цього, прокуратура здійснювала нагляд за законністю виконання вироків і тримання ув'язнених під вартою, а також за правильністю тримання в місцях ув'язнення.

Постановою ВУЦВК від 21 березня 1934 року в усіх районах Української РСР передбачалося створення районних прокуратур з метою поліпшення нагляду за здійсненням революційної законності.

Прокуратура УРСР була заснована як складова Народного комісаріату юстиції. Підпорядковувалась безпосередньо Народному комісару юстиції.

До основних функцій прокуратури Української РСР належали: здійснення від імені держави нагляду за законністю дій усіх органів влади, господарських установ, громадських і приватних організацій та окремих осіб шляхом порушення кримінального переслідування проти винних і опротестування постанов, які порушують закон, нагляд за діяльністю органів дізнання та слідства при розкритті злочинів, підтримка державного обвинувачення в суді, участь у цивільному судочинстві, нагляд за належним утриманням ув'язнених під вартою [13, С. 158-159].

Наступним етапом діяльності прокуратури в Україні є створення в червні 1933 р. Прокуратури СРСР, на яку покладалися функції керівництва за діяльністю прокуратур.

Конституція УРСР 1937 р. віднесла повноваження щодо призначення прокурора УРСР безпосередньо до компетенції прокурора СРСР. Так згідно зі ст. 112, 113 Конституції УРСР 1937 р. вищий нагляд за точним виконанням законів усіма народними комісарами і підвідомчими їм установам, так само, як окремими службовими особами, а також громадянами на території УРСР здійснював як прокурором СРСР безпосередньо, так і через прокурора УРСР. Прокурор УРСР призначався прокурором СРСР на строк 5 років [14].

Після 1937 р. Прокуратура СРСР знаходить своє регламентаційне законодавче закріплення в Положенні про прокуратуру Союзу РСР, затвердженим постановою Центрального Виконавчого Комітету та Ради Народних Комісарів СРСР від 17 грудня 1933., та Положенням про прокурорський нагляд у СРСР, затвердженим указом Президії Верховної Ради СРСР від 24 травня 1955 р.

Конституції СРСР 1977 та 1978 рр. містили положення про організацію і діяльність органів прокуратури. Зокрема, встановлювалося, що «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 громадськими організаціями, службовими особами, а також громадянами на території України здійснюється Генеральним прокурором СРСР і підлеглими йому Прокурору УРСР і нижчестоящими прокурорами». Прокурор УРСР і прокурори областей призначалися Генеральним прокурором СРСР. Районні та міські прокурори призначалися Прокурором УРСР і затверджувалися Генеральним прокурором СРСР [14].

Закон «Про прокуратуру СРСР» від 30 листопада 1979 р. визначав основні завдання та основні напрями діяльності органів прокуратури, а також система цих органів. Відповідно до ст. 3 Закону прокуратура діяла в наступних напрямках: нагляд за виконанням законів органами державного управління, підприємствами, установами та

організаціями, посадовими особами та громадянами (загальний нагляд); нагляд за виконанням законів органами дізнання та попереднього слідства, судами, в місцях тримання затриманих та попереднього ув'язнення; боротьба зі злочинністю, розслідування злочинів та притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які вчинили злочин і т. д.

Українська прокуратура часів СРСР провадила загальний нагляд та кримінальне переслідування осіб, які вчинили злочин. Аналізуючи даний період діяльності органів прокуратури України, можна зробити висновок що тоталітарний режим прямо вплинув на діяльність даного інституту. Найбільше постраждав інститут представництва громадян та держави в суді, який в цей період фактично був відсутній.

Вирішальним етапом у формуванні пострадянської української прокуратури було прийняття 24 серпня 1991 року Верховною Радою України Декларації про державний суверенітет. 5 листопада 1991 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про прокуратуру», у статті 5 якого визначено основні функції, що виконує прокуратура, в тому числі нагляд за додержанням законів усіма органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами й громадянами [15].

Статті 121–123 Конституції України 1996 року визначають прокуратуру як єдину систему, її функції, порядок призначення і звільнення Генерального прокурора України, строк його повноважень. З урахуванням вимог Конституції України Верховна Рада України внесла відповідні зміни до Закону України «Про прокуратуру». У Перехідних положеннях Основного Закону України передбачено, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, і до сформування системи досудового слідства та введення в дію законів, що регулюють її функціонування [16].

Прокуратура сучасної України.

Законом України від 18 вересня 2012 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» внесено відповідні зміни до Закону України «Про прокуратуру» в частині порядку здійснення прокурорами нагляду за додержанням і застосуванням законів. Саме в такій редакції в сучасних умовах і регламентується порядок їх здійснення.

Із вступом України до Ради Європи та визначення проєвропейського курсу розвитку, постали завдання реформування прокуратури України.

Взяті на себе Україною зобов'язання перед Радою Європи щодо реформування прокуратури зумовлюють необхідність подальшого удосконалення законодавства та прийняття нового Закону України «Про прокуратуру», визначення ролі та місця нагляду за додержанням і застосуванням законів у прокурорській діяльності, а відтак – у державному механізмі забезпечення виконання законів в Україні.

*Висновки.* Отже, досліджуючи генезис прокуратури України, слід зазначити, що у всі визначені періоди становлення прокуратури України її місце та роль в системі захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави визначалось етапом розвитку держави, існуванням держави як такої, формою правління та наявним державним режимом України.

#### **Список використаної літератури**

1. Литвак О. Становлення та розвиток прокуратури України / О. Литвак, П. Шумський // Вісник національної академії прокуратури України. – 2012. - № 3. – С. 10 – 15
2. Михайленко О. Р. Прокуратура України: підручник / О. Р. Михайленко. – 2-ге вид., перероб. та допов. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 336 с.

3. Основи прокурорської діяльності: навч. посіб. / О. М. Литвак, А. А. Матвієць, С. В. Подкопаєв, О. М. Толочко, П. В. Шумський; за заг. ред. О. М. Литвака. – К. : Дрогобич: Посвіт, 2012. – 173 с.
4. Прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів: навч. посіб. / І. С. Зарубинська, О. М. Толочко, А. А. Матвієць, Н. С. Наулік та ін. – К. : Алерта, 2013. – 550 с.
5. Мычко Н. И. Прокуратура Украины: роль и место в системе государственной / Н. И. Мычко. – Донецк : Донеччина, 1999. – 256 с.
6. Сірий М. Не «око государеве», а захисник публічного інтересу. Сучасні перспективи реформи прокуратури / М. Сірий // Дзеркало тижня. – 2009. - № 18.
7. Кравчук В. М. Інституційно – правовий аспект функціонування прокуратури України як органу державної влади : моногр. / В. М. Кравчук. – Тернопіль : Тернограф, 2013. – 272 с.
8. Малюга В. І. Принципи організації та діяльності прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / Віктор Іванович Малюга; Київський національний ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2002. – 205 с.
9. Грицаєнко Л. Р. Історико – правові витоки інституту прокуратури в Україні / Л. Р. Грицаєнко // Вісник прокуратури. – 2008. – №2. – С. 94 – 104.
10. Мавдрик М. Я. Становлення та розвиток прокуратури України як інституту захисту прав і свобод людини і громадянина / М. Я. Мавдрик // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2012. - №3. – С. 22-34.
11. Казанцев С. М. История царской прокуратуры / С. М. Казанцев. - СПб.: Изд-во С.-Петербург. Ун-та, 1993. - 216 с.
12. Муравьев Н. В. Прокурорской надзор в его устройстве и деятельности : пособ. для прокурорской службы / Н. В. Муравьев. – М. : Ун-тская типогр., 1889. - Т. 1 : Прокуратура на Западе и в России. - 566 с.
13. Мурза В. В. Структура та організація роботи органів прокуратури УСРР ( 20-ті – початок 30-х рр.. XX ст.) / В. В. Мурза // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Вип. 15. – С. 156 – 162.
14. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки : від 20 квіт. 1978 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1978. - №18. – Ст. 268.
15. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789 – XII // Відомості Верховної Ради України . – 1991. - № 553. – Ст. 793.
16. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості ВРУ. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Стаття надійшла до редакції 2.07.2014 р.

**N. S. Naulik**

#### **GENESIS OF PROSECUTION IN UKRAINE INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS, THE INTERESTS OF SOCIETY AND THE STATE**

*The article investigates the formation and development of the Institute of Prosecution of Ukraine from ancient to modern times in the protection human rights and freedoms, the interests of society and the state.*

*The approaches of various scholars on the stages of establishing the institute Prosecution in Ukraine, as well as the author proposed to identify the main eight stage of the genesis of prosecution in Ukraine.*

*Detailed analysis of each stage, and the influence of various factors on the further development of public prosecution in the protection human rights and freedoms, the interests of society and the state.*

*This article highlights the historical development of Prosecution of Ukraine, and the influence of the stages of development of the state, the existence of the state as such, form of*

*government and present government regime in Ukraine.*

*The author identifies the need to consider the historical experience of formation and development of public prosecution in the protection human rights and freedoms, the interests of society and the state, for further effective development of this institution.*

**Keywords:** *genesis, prosecution, system of protection human rights and freedoms, interest of society and the state.*

УДК 342.715-054.73(477)

**А. П. Огурцов**

## **ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ СЛУЧАЕВ БЕЗГРАЖДАНСТВА БЕЖЕНЦЕВ В УКРАИНЕ**

*В статье осуществлен анализ законодательства Украины, направленного на предупреждение и сокращение случаев безгражданства беженцев, а также обоснованы предложения по его совершенствованию.*

*Для Украины проблема законодательная обеспечения предотвращения и сокращения случаев безгражданства беженцев возникла после провозглашения независимости и до сих пор остается актуальной. Одной из эффективных мер по обеспечению интеграции беженцев в принимающей стране является приобретение ими гражданства.*

*Закон Украины «О гражданстве Украины» от 18 января 2001, установил реальные механизмы приобретения украинского гражданства беженцами и их детьми. В текущей версии закона условия для приобретения и восстановления гражданства Украины беженцами значительно упрощаются.*

*По мнению автора, целесообразно внести соответствующие поправки в действующий закон Украины «О гражданстве Украины», которые будут направлены на обеспечение возможности приобретения гражданства Украины лицами, признанными беженцами в других странах и кто прибыл в Украину по уважительным причинам.*

**Ключевые слова:** *беженец, лицо без гражданства, гражданин, гражданство.*

*Постановка проблемы.* С либерализацией миграционного законодательства Украины резко возросло количество прибывающих на ее территорию иностранных граждан и лиц без гражданства, значительную часть среди которых составляли беженцы.

Безусловно, оптимальным решением проблемы беженцев является их добровольное возвращение в страну, из которой они прибыли, но это не всегда является возможным в ближайшей перспективе. И тогда встает вопрос об их интеграции в новое общество. Одним из эффективных средств обеспечения интеграции в принимающей стране беженцев является приобретение ими ее гражданства. Об этом, в частности, говорится в Рекомендации № R (84) 21 Комитета министров Совета Европы государствам-членам о приобретении беженцами гражданства принимающей страны от 14 ноября 1984 года.

Некоторые из беженцев, прибывших в Украину, не имели гражданства, то есть не рассматривались гражданином какого-либо государства в силу его закона. Такое безгражданство квалифицируется в международном праве как безгражданство *de iure*, то есть как безгражданство, которое характеризуется формальным, юридическим отсутствием гражданства.