

УДК 342.5:351.74

С.А. Подоляка,
здобувач Міжрегіональної Академії управління персоналом

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ ОГЛЯД СТАНОВЛЕННЯ ПРОКУРОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

У статті досліджується проблематика становлення і розвитку прокурорської діяльності в Україні. Зокрема, значну увагу автор приділив аналізу етапів становлення та розвитку прокурорської діяльності на території сучасної України, з'ясуванню повноважень прокуратури, розгляду структури та підпорядкованості прокуратури в системі державних органів України.

Ключові слова: історія, прокуратура, прокурорська діяльність, нагляд, повноваження, система державних органів України.

В статье исследуется проблематика становления и развития прокурорской деятельности в Украине. В частности, значительное внимание автор уделил анализу этапов становления и развития прокурорской деятельности на территории современной Украины, выяснению полномочий прокуратуры, рассмотрению структуры и подчиненности прокуратуры в системе государственных органов Украины.

Ключевые слова: история, прокуратура, прокурорская деятельность, надзор, полномочия, система государственных органов Украины.

Paper examines the problems of the formation and development of prosecutorial activities in Ukraine. In particular, the author paid much attention to the analysis of the stages of formation and development of prosecutorial activity on the territory of modern Ukraine, elucidation of the prosecution office, reviewing the structure and accountability in the system of state prosecutor of Ukraine.

Keywords: history, prosecutors, prosecution activities, surveillance powers, the system of Ukraine.

Адміністративне право як самостійна галузь права вивчає серед питань державного управління і історію функціонування окремих інститутів, зокрема прокуратури України. Проблема і потреба реформування прокуратури, як складової правоохоронної системи держави, постійно дискутується в Україні як серед науковців, так і серед практиків. Саме тому проводилися тематичні наукові дослідження, здійснювалися певні кроки законодавчого характеру, спрямовані на удосконалення правової основи діяльності прокуратури, переглядалися принципи організації і діяльності самої прокуратури як єдиної системи, визначаються місце, її роль та функції у нових суспільно-економічних, політичних та історичних умовах. Функції і повноваження прокуратури, мета, завдання та характер її діяльності багато в чому залежать від того місця в системі розподілу влади, котре вона займає. Відповідь на питання якою має бути прокуратура в Україні, на нашу думку, може впливати з тенденцій становлення прокурорської діяльності в Україні. Адже без осмислення минулого немає майбутнього.

Тому, предметом дослідження цієї статті буде історична ретроспектива становлення та огляд правового регулювання прокурорської діяльності в Україні на різних етапах її розвитку. Проблематику становлення прокурорської діяльності у своїх роботах розглядали такі правники, як: В.І. Рохлін, В.Г. Бессарабов, В.Т. Білоус, І.І. Боршуляк, Ю.М. Грошовий, О.С. Захарова, В.С. Ковальський, С.Л. Лисенков, О.М. Литвак, О.Р. Михайленко, Н.В. Костенко, Л.Р. Грицаєнко, М.С. Шалумов, П.В. Шумський. Мета статті полягає у з'ясуванні питання призначення прокурорської

діяльності та її місця в діяльності держави в різні історичні періоди нашої держави, а також основні етапи розвитку та організації прокурорської діяльності в Україні.

Становлення прокурорської діяльності в Україні безпосередньо пов'язане зі становленням самої прокуратури в Україні. У науці виділяють п'ять етапів становлення та розвитку прокуратури України, а саме:

- 1) етап становлення та розвитку прокуратури в Україні як складовій території Російської імперії часів Петра I й до подій 1917 року (1722–1917 рр.);
- 2) етап розвитку прокуратури України часів існування Української Центральної Ради (листопад 1917 р. – квітень 1918 р.), Гетьманату (квітень 1918 р. – листопад 1918 р.), Директорії (листопад 1918 р. – лютий 1919 р.);
- 3) етап розвитку прокуратури на Україні в часи радянської доби (лютий 1919 р. – листопад 1991 р.);
- 4) етап діяльності прокуратури в Радянській Україні;
- 5) сучасний етап діяльності прокуратури.

Оскільки більша частина сучасної України історично пов'язана з Російською імперією (входила до її складу), переважна більшість науковців ототожнюють походження української прокуратури з походженням російської. Прокурорська діяльність з моменту започаткування російським царем Петром I у 1722 році здійснювалась у вигляді спеціального контролюючого державного органу. Створена за французькою моделлю прокуратура Російської імперії повинна була наглядати за центральними та місцевими адміністративними органами. Безпосереднє підпорядкування прокурора імператору сприймалося населенням як “государеве око”. Прокурорська діяльність здійснювалась у формі нагляду за всіма сферами, у тому числі і за діяльністю сенату та колегій. Обмеження тотального нагляду в прокурорській діяльності відбулося у 1864 році, коли на прокуратуру було покладено переважно процесуальні функції в кримінальному судочинстві [1].

Реформування кримінально-процесуального законодавства Російської імперії (і, відповідно, законодавства України, що на той час входила до її складу) продовжив імператор Олександр II, який 20 листопада 1864 року затвердив проект низки судових статутів: “Устрій судових установлень”, “Статут кримінального судочинства”, “Статут про покарання, які накладали мирові судді”.

У зазначених статутах знайшли відображення повноваження органів прокуратури. Зокрема, Статут кримінального судочинства закріпив опосередковану підпорядкованість слідчого губернському прокурору. Низка норм Статуту кримінального судочинства та Устрою судових установлень врегульовувала і питання прокурорської діяльності. Зокрема, прокурори не проводили самі досудове слідство, проте надавали пропозиції судовим слідчим і постійно наглядали за їх провадженням. При цьому прокурори мали право брати участь у провадженні всіх слідчих дій. Законні вимоги прокурора по всім питанням, які мали відношення до дослідження злочину та збору доказів, повинні були бути виконані судовим слідчим, про що робилася відмітка в протоколі із зазначенням, які саме заходи запроваджено з метою їх виконання.

Прокурор мав право вимагати застосування більш м'якого заходу щодо обвинуваченого взятого під варту, якщо той не викликав достатньої підозри у скоєнні ним злочину. І навпаки, прокурор міг пропонувати судовому слідчому затримати обвинуваченого, який перебуває на свободі або звільненого з під варті. До того ж судовий слідчий зобов'язаний був негайно повідомити прокурора про затримання. До повноважень прокурора входило право вимагати від судового слідчого доповнення досудового слідства по виконаним ним вказівкам.

У відповідності до затверджених 15 березня 1866 року імператором Олександром II тимчасових правил, які відносяться до внутрішнього розпорядку в судових установах, судові слідчі були зобов'язані надавати прокурору у певні строки: іменні відомості по всім справам, які знаходилися у його провадженні більше місяця, із зазначенням причин затримок та певних перепон у справі (через кожні чотири місяці); та відомості щодо незакінчених справ за якими тримались арештанти (кожного місяця).

Міністром юстиції та генерал-прокурором у 1896 році видано “Наказ чинам прокурорського нагляду судових палат і окружних судів”, яким кодифіковано раніше видані циркуляри, положення яких регулювали питання організації прокурорської діяльності та ліквідації протиріч в інструкціях різних судових палат [2, с. 276].

Цим наказом на прокуратуру було покладено зобов'язання провадження нагляду за попереднім слідством задля інтересів досудового розслідування. Особа прокурорського нагляду повинна була: бути особисто присутньою при провадженні слідчих дій з найбільш важливих справ, мати у будь-який час відомості щодо суті та стану важливих справ, перевіряти всі слідчі провадження з метою переконання у тому, що вони достатньо своєчасно, правильно та успішно досліджені (не рідше одного разу на місяць). При цьому мала право: надавати слідчому пропозиції щодо дослідження обставин справи (по можливості письмові), докладати особливих старань щодо швидкого просування арештантських справ, провадити постійний нагляд за правильним та своєчасним виконанням судовим слідчим вимог законодавства [3].

Підсумовуючи зазначене вище, зазначимо, що функції органів прокуратури України із самого початку становлення прокурорської діяльності в Україні кардинально не змінилися. Основні напрями діяльності органів прокуратури були закріплені ще у 18 сторіччі. І нагляд за дотриманням законності у ході провадження досудового розслідування кримінальних справ і досі лишається одним із провідних.

На другому етапі у новоутвореній УНР 15 грудня 1917 року ухвалено Закон “Про утворення Генерального Суду”. У структуру Генерального Суду включено прокуратуру, котру очолював старший прокуратор, який призначався Генеральним секретарем судових справ. 4 січня 1918 року Центральна Рада із ухвалою Закону “Про урядження прокураторського догляду на Україні” створила органи прокуратури УНР. Організовували прокурорську діяльність старші прокуратори, що очолювали прокуратури, котрі організовувалися при апеляційних та окружних судах.

Згідно з ухваленим Центральною Радою Законом “Про упорядження прокураторського нагляду на Україні” прокуратури утворені при апеляційних та окружних судах стояли на сторожі як державних інтересів, так і захисту прав громадян. В умовах воєнного часу та зростання злочинності збільшилася кількість арештів без доведення вини, а також тривале тримання під вартою без розгляду справи в суді. 10 квітня 1918 року було наказано особисто заступникам прокурорів окружних судів проінспектувати всі місця для утримання заарештованих та надати письмові звіти про стан справ. Вони ж неодноразово виїжджали в регіони за дорученням міністра судових справ, у складі парламентських комісій, здійснювали перевірки дотримання законності за окремими зверненнями й клопотаннями громадян.

Законом “Про утворення Державного Сенату” від 8 липня 1918 року при кожному Генеральному суді передбачено роботу прокурора під вищим наглядом Міністра юстиції, який одночасно був Генеральним прокурором України.

За Української держави гетьмана Павла Скоропадського було запроваджено посаду Генерального прокурора, яка поєднувалася з посадою міністра юстиції. Порівняно з часами Центральної Ради структура органів прокуратури не зазнала істотних змін. Прокурори та їхні заступники діяли при судах. Піднімалося питання проходження служби в прокуратурі, зокрема, було розроблено форму і погони для службовців прокуратури, оскільки особи прокурорського нагляду при виконанні своїх обов'язків були представниками держави та захисниками її інтересів.

Питання ж штатної чисельності прокурорських працівників так само було актуальне, як і нині. У науковій літературі, зокрема, згадується клопотання прокурора Черкаського окружного суду Ігнатівського про необхідність збільшення штатів. Пояснюється це тим, що існувало істотне зростання навантаження на одного працівника. Згідно з його даними у 1915 році на одного слідчого прокуратури припадало 14 справ на місяць, у 1916 році – 15, у 1917 році – 18, а в 1918 році – вже 21 справа. Згаданий прокурор Черкаського окружного суду стверджував, що ефективна робота можлива лише за умови, що кількість справ на одну людину на місяць не

перевищує п'ятнадцяти. З такого розрахунку ним і виводиться необхідна штатна чисельність працівників.

Відмічається і високі вимоги до фахової підготовки претендентів на посади прокурорів та їхніх заступників у той час. Зі службових подань і кадрових наказів Міністерства юстиції Української держави науковцями з'ясовано, що прокурорами призначалися лише особи, які вже мали досвід роботи прокурорськими слідчими чи заступниками прокурорів, а також університетські викладачі юридичних дисциплін, як правило, професори [4, с. 18–20].

У грудні 1918 року після зречення гетьмана Скоропадського та проголошення відновлення УНР Директорією діяльність Прокуратури зразка УНР відновилася трохи більше ніж на місяць. Разом з УНР відновилася й діяльність Генерального Суду, який став називатися “Найвищим Судом УНР”. В його штат призначалися й особи з прокурорського нагляду. Штат прокуратури складався із Старшого прокурора, семи прокурорів та одного секретаря-прокуратора.

В Українській Народній Республіці за Центральної Ради, Українській державі гетьмана Павла Скоропадського та за Директорії Української Народної Республіки прокуратура діяла при судових органах. Прокуратура Генерального Суду діяла при Центральній Раді. Регламент Прокуратури Генерального Суду затверджувався Секретарством судових справ. Воно надавало одному з прокурорів звання старшого й доручало йому “провід над Прокуратурою. До складу Прокуратури наряду зі старшим прокурором входили ще три прокурори, писар та його помічник.

Тож, навіть у такий складний для країни час упродовж 1917–1920 років, в умовах воєнного стану, революцій, частих змін влади незмінним лишалося усвідомлення важливої ролі прокуратури у сфері захисту державних інтересів та прав і свобод громадян. У той же час, поряд з високими вимогами щодо моральних та професійних якостей претендентів на зайняття прокурорських посад, керівництво держави докладало значних зусиль, щоб працівники прокуратури відчували себе захищеними й забезпеченими [4, с. 18–20].

Етап розвитку прокуратури в Україні в часи радянської доби почався після встановлення на більшості території України радянської влади. Спочатку органи прокуратури створено у складі суду, згідно з Декретом від 14 лютого 1919 року “Про суд”. Відмітимо, що з 28 червня 1922 року за Постановою ВУЦВК “Про затвердження Положення про прокурорський нагляд в УРСР” органи прокуратури вже діяли у складі НаркомЮсту УРСР [1].

Саме 28 червня 1922 року було створено Державну прокуратуру УСРР. Вважається, що та прокуратура була “змішаного” типу, з поєднанням функцій дореформеної і пореформеної прокуратури – нагляд за виконанням законів і кримінальне переслідування. Керівником прокуратури як прокурор республіки був Народний комісар юстиції УСРР.

У віданні Прокурора УСРР був відділ прокуратури, що входив до складу Народного комісаріату юстиції УСРР. У нього були помічники, які затверджувалися і звільнялися Президією ВУЦВК за поданням Прокурора УСРР. На місцях органами прокуратури УРСР були призначені Прокурором УСРР прокурори губерній, вони мали помічників, які також призначалися і звільнялися Прокурором УРСР.

Після створення Союзу РСР 1925 року були внесені зміни до Конституції УРСР 1919 року. Відповідно до змін Прокурор Республіки почав іменуватися Генеральним прокурором Республіки. На той час прокуратура залишилася у складі Народного комісаріату юстиції УРСР. Народний комісар юстиції одночасно обіймав посаду Генерального прокурора Республіки і входив до складу Ради народних комісарів УРСР. Повноваження Прокуратури УРСР були визначені Положенням про судоустрій УРСР в розділі “Про Державну прокуратуру”.

У 1933 році відбулася централізація повноважень зі створенням централізованої прокурорської системи в межах СРСР. До неї ввійшла й прокуратура УРСР, де й перебувала до здобуття Україною незалежності. Із прийняттям Конституції УРСР

1937 року назву Генеральний прокурор було скасовано. Ця посада отримала назву Прокурор УРСР. Прокуратуру республіки було повністю підпорядковано Прокуратурі СРСР. Прокурора УРСР призначав Генеральний прокурор Союзу і йому Прокурор УРСР був підзвітний. В подальшому це положення було дубльоване в Конституції УРСР 1978 року [5, с. 10–15; 6, с. 38–39].

Наприкінці 1980-х років розпочалися демократичні зміни в політичному і державному житті СРСР. У той час було розширено коло питань, що належали до відання УРСР, внесено принципові зміни до Конституції УРСР. Головний прокурор республіки знову став іменуватися Генеральним прокурором. Призначала його на посаду Верховна Рада УРСР, і він був відповідальний перед нею і тільки їй підзвітний.

Саме етап становлення прокурорської діяльності в Україні в період радянської доби вважається часом коли одним з головних завдань такої діяльності було підтримання радянської тоталітарної системи, а сама прокуратура була зброєю влади, органом авторитарного правління. При цьому прокуратура займала центральне місце у нагляді за виконанням законів.

За часів існування СРСР, як і інші правоохоронні органи, прокуратура функціонувала в тих формах і межах, що були необхідні для підтримання правопорядку в тоталітарній державі. Ще за радянських часів у науці висловлювалися різноманітні погляди щодо місця прокуратури в системі державного механізму.

Як свідчить досвід радянського періоду історії України, численні спроби реформування прокурорської діяльності постійно здійснювалися методом “спроб і помилок”, коли про невдачі швидко забували і елементарний здоровий глузд на деякий час брав гору. У той же час історико-правовий аналіз юридичної літератури, нормативно-правової бази та прокурорської практики свідчить, що прокурорська діяльність у часи радянської доби була спрямована на забезпечення верховенства закону, боротьбу зі злочинністю, підтримання державного обвинувачення [7, с. 2–11].

Сучасний етап діяльності прокуратури в Україні почався після проголошення незалежності України з прийняттям 5 листопада 1991 року Закону України “Про прокуратуру”. Цей Закон є основним джерелом, що врегульовує прокурорську діяльність в Україні. Численні зміни і доповнення, останніми з яких є зміни, пов’язані з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України, відображають процес становлення прокурорської діяльності в Україні на сучасному етапі [8].

Якщо говорити про пострадянський період інституту прокуратури, то істотною ознакою діяльності прокуратури була тенденція до постійного розширення повноважень прокурорів. І передусім повноважень зі здійснення загального нагляду за законністю. Наразі органи прокуратури становлять єдину централізовану систему з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим і Генеральному прокуророві України. Основою діяльності прокуратури України є Конституція України [9, с. 12–14].

Одним із актуальних питань подальшого становлення прокурорської діяльності в Україні є прийняття нового Закону України “Про прокуратуру”. Розробляючи основні положення проекту нового Закону України “Про прокуратуру”, законодавці виходили із реалій сьогодення, а вони вимагають створення непорушного законодавчого бар’єра на шляху можливих спроб політичного впливу на прокурорську діяльність. Відсутність такого бар’єра робить прокуратуру заручником політичних сил. Тому, на думку окремих осіб, прокуратура повинна бути незалежним державним органом. Пояснюється це тим, що у разі, якщо прокуратура буде організаційно входити до тієї чи іншої гілки влади, як свідчить вітчизняний досвід, втрачаються гарантії того, що процедурні прокурорські можливості не будуть використовуватися як інструментарій політичної боротьби в руках влади чи тієї політичної сили, яка таку владу сформувала [7, с. 2–11].

З наведеного історичного огляду видно, що в Україні багатий досвід в організації прокурорської діяльності, і ці знання заслуговують на увагу, глибокий аналіз та практичне застосування.

У будь-якому разі основою реформування правової системи будь-якої країни є її права традиція. Історичний досвід може бути як негативним, так і позитивним, проте він є спадком майбутніх поколінь. Проаналізувавши цей досвід, та переосмисливши його, законодавець може йти шляхом вдосконалення прокурорської діяльності. Традиції такої діяльності переходили від покоління до покоління, що в кінцевому результаті дало зародження і розвиток сучасної вітчизняної прокуратури.

Реформування прокуратури України, з огляду на історію становлення прокурорської діяльності в Україні, є важливою складовою процесу інтеграції нашої країни до Європейського співтовариства, оскільки прокуратура є одним із ключових інструментарієм держави, за допомогою якого здійснюється захист найвищих цінностей нації – прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Прокурорський нагляд в Україні : курс лекцій для студентів юридичних вищих навчальних закладів / В.Т. Нор, Я.О. Береський, І.І. Когутич, З.Д. Котик, М.В. Гузела, А.А. Павлишин, Н.П. Анікіна, С.І. Писарчук ; за ред. проф. В.Т. Нора. – Львів, 2002. – 236 с.
2. Дореволюционные юристы о прокуратуре (сборник статей) / Научный редактор, составитель С.М. Казанцев. – СПб. : Издательство “Юридический центр Пресс”, 2001. – 287 с.
3. *Калижка С.С.* Історико-правова генеза прокурорського нагляду за досудовим слідством в Україні за законодавством 1860 року – до 1917 року: правове регулювання та перспективи розвитку / С.С. Калижка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/13_EISN_2009/Pravo/45142.doc.htm.
4. *Копиленко О.* Маловідомі факти з історії прокуратури періоду української революції 1917–1920 років / Олександр Копиленко // Прокуратура України : історія, сьогодення та перспективи : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 25 лист. 2011 р.) / [редкол. : Ю.М. Дьомін (відпов. ред.), М.К. Якимчук, І.М. Козьяков та ін.]. – К. : Нац. акад. прокурат. України, 2012. – 152 с.
5. *Литвак О.М.* Становлення та розвиток прокуратури України / О. Литвак, П. Шумський / Вдосконалення діяльності прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції: Матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Львів, 28 трав. 2010 р.). – Львів : Вид-во “Галицький друкар”, 2010. – 252 с.
6. *Прилуцький С.В.* Прокуратура України як самостійний інститут судової влади / С.В. Прилуцький // Інформаційно-аналітичні огляди проекту “Вдосконалення прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції” / Центр громадської адвокатури. – № 10. – С. 36–50 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.cga.in.ua/fckfiles/infor%20analitich%20ref%20procur%20_10.pdf.
7. *Шумський П.В.* Методологічні підходи до прокуратури України : сучасний стан і тенденції розвитку / П.В. Шумський, І.І. Кулеба // Інформаційно-аналітичні огляди проекту “Вдосконалення прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції” / Центр громадської адвокатури. – № 10. – С. 2–14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cga.in.ua/fckfiles/infor%20analitich%20ref%20procur%20_10.pdf.
8. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1991. – № 53. – Ст. 793.
9. *Середа Г.* Історичний розвиток і сучасні проблеми діяльності органів прокуратури / Г. Середа // Прокуратура України : історія, сьогодення та перспективи : матеріали міжнарод. наук.-практ. конф. (Київ, 25 лист. 2011 р.) / [редкол. : Ю.М. Дьомін (відпов. ред.), М.К. Якимчук, І.М. Козьяков та ін.]. – К. : Нац. акад. прокурат. України, 2012. – 152 с.

Отримано 08.04.2013