УДК 343.195.3

Б. П. Сірко,
директор Навчально-консультаційного центру з юридичним коледжем у м. Чернівці
Національного університету «Одеська юридична академія»,
вул. Барбюса, 6, м. Чернівці, 58000, Україна

ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК ТА СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ТРАНСПОРТНИХ ПРОКУРАТУР В УКРАЇНІ

У статті досліджується історичний розвиток системи та структури транспортних прокуратур. Автор формулює власне бачення з приводу розвитку системи та структури транспортних прокуратур України. На підставі історико-правового дослідження їх системи пропонує внести зміни у чинне законодавство України.

Ключові слова: прокуратура, транспортна прокуратура, структура транспортної прокуратури, система транспортної прокуратури.

Невід'ємною частиною прокуратури України є спеціалізовані прокуратури, до яких відноситься, зокрема, і транспортна прокуратура. Їх створення обумовлене, насамперед, необхідністю здійснення функцій прокуратури у специфічних сферах правових відносин (авіаційний, автомобільний, залізничний, водний та магістральний трубопровідний транспорт). Крім того, транспортні прокуратури, поряд з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування, вважаються невід'ємною частиною транспортної системи України, у віданні яких знаходяться проблеми транспортної діяльності і транспортної безпеки, транспортних інфраструктур, транспортних засобів.

Найбільш вагомі наукові дискусії щодо історичного розвитку та становлення системи органів прокуратури в сучасній науковій думці належать таким провідним науковцям та правникам, як В. І. Баскову, В. В. Долежану, О. О. Зархіну, Б. В. Коробейникову, М. В. Косюті, В. І. Малюзі, М. І. Мичко, В. В. Мурзі, А. М. Наумову, Н. Ю. Паничу, Ю. Є. Полянському, А. Є. Шевченко та ін. Однак проблемам, пов'язаним із закономірностями становлення та розвитку системи органів транспортної прокуратури, дослідники в галузі права належної уваги не приділяли. В такому випадку актуальність вказаного дослідження зумовила вирішення наступних завдань: здійснити історико-правове дослідження становлення та розвитку системи транспортних прокуратур в Україні та сформулювати конкретні пропозиції з приводу удосконалення чинного законодавства України про прокуратуру.

Транспортні прокуратури від моменту виникнення та у період розбудови незалежної України пройшли значний і складний шлях розвитку. В такому випадку з метою історичного дослідження системи транспортної прокуратури як спеціалізованої необхідно провести аналіз формування та становлення прокуратури в цілому на території України. При цьому необхідно враховувати і певні історичні події, які відбувалися на українських землях в певний хронологічний період.

Перші відомості про зародження прокуратури на території України знаходимо у 1578 р., коли на Сеймі Речі Посполитої було створено спеціальний для України трибунал — Луцький, який був вищим судом для України. У 1579 році в Батурині було введено Український трибунал, що складався із 7-ми департаментів. На початку його діяльності його депутати щорічно обирали прокурора (інстигатора), до обов'язку якого, зокрема, належав нагляд за порядком подачі позовів до трибунальського суду [4, с.17].

© Сірко Б. П., 2011

Наступний етап історичного розвитку органів прокуратури пов'язаний із державними реформами Петра І. При цьому слід зазначити, що прокуратура в Російській імперії сформувалася на підставі трьох указів Петра І: Указ від 12 січня 1722 р. «Про посади Сенату», Указ від 18 січня 1722 р. «Про встановлення посади прокурорів в наглядових судах по доносах фіскальних та інших людей» та Указ від 27 квітня 1722 р. «Про посаду генерал-прокурора» [1, с. 23].

Окремої уваги заслуговує дослідження історичного розвитку органів прокуратури на території західноукраїнських земель, оскільки однією із основних особливостей, яка поклала початок формуванню та діяльності спеціалізованих прокуратур, стало утворення австрійським урядом у 1851 році Галицької фінансової прокуратури [9, с. 53–58]. Утворення в Австрії системи спеціалізованих (фінансових) прокуратур було спричинене необхідністю функціонування органу, здатного здійснювати ефективний захист інтересів імперії на її території.

Істотні зміни у розвитку органів прокуратури та концепції прокурорського нагляду відбулися після судової реформи 1864 р., оскільки саме тоді виникає та формується прокурорський нагляд за законністю досудового розслідування злочинів на транспорті. Одним із суттєвих чинників, який вплинув на виникнення і розвиток прокурорського нагляду за законністю досудового розслідування злочинів на транспорті, вважається поява залізничного транспорту в Російській імперії та вчинення перших злочинів на ньому. Специфіка їх організації визначалася специфікою системи управління транспортом. Зокрема, 27 червня 1861 року Олександром II було затверджено «Положення про жандармські поліцейські управління на Санкт-Петербурзько-Варшавській і Моськовсько-Нижегородській залізницях». Крім залізничної жандармерії, 27 червня 1867 р. Олександр II затвердив схвалений Державною Думою проект про утворення річкової поліції в м. Санкт-Петербург [8, с. 16].

Отже, виникненню спеціалізації прокурорського нагляду за розслідуванням злочинів на транспорті історично передувала спеціалізація самого цього розслідування, та поява спеціалізації діяльності органів внутрішніх справ по забезпеченню безпеки та порядку на транспорті. Такою система органів прокуратури Російської імперії проіснувала до 1917 року.

Радянський період історії органів прокуратури почався з їх ліквідації. У період з 1917 р. по 1922 р. радянською владою були сформовані нові органи внутрішніх справ на транспорті у вигляді робітничо-селянської залізничної міліції і робітничо-селянської річкової міліції. Нагляд за їх процесуальною діяльністю у формі дізнання здійснював суд. Ідея утворення єдиної державної прокуратури увійшла в практичну площину і була реалізована 26 травня 1922 року на третій сесії ВЦВК СРСР дев'ятого скликання, коли було прийнято «Положення про прокурорський нагляд». В ньому також була сформульована вимога про спеціалізацію воєнної і загальної прокуратури у здійсненні нагляду за додержанням законів на залізничному і водному транспорті [6, с. 10; 10, с. 20]. Внаслідок цього 27 листопада 1930 року ЦВК і РНК СРСР прийняли спільну постанову «Про залізничні лінійні суди», в якій, крім необхідності створення залізничних лінійних судів, зверталась увага на необхідність спеціалізації в цій галузі органів прокурорського нагляду [8, с. 33].

Отже, у зв'язку із прийняттям вказаного нормативно-правового акту було закладено початок створення спеціалізованих прокуратур — транспортних прокуратур залізничних доріг. 27 серпня 1933 року постановою ЦВК і РНК «Про передачу залізничних лінійних судів і транспортної прокуратури залізничних доріг із системи народних комісаріатів юстиції союзних республік в систему Верховного Суду Союзу РСР і Прокуратури Союзу РСР». Згідно вимог цієї постанови всі транспортні прокуратури залізниць перейшли в систему Прокуратури СРСР, в складі якої була створена Головна транспортна прокуратура. В свою чергу, Головна транспортна прокуратура здійснювала безпосереднє організаційне і оперативне керівництво всіма транспортними прокуратурами залізничних доріг [10, с. 23].

В той же час, 7 червня 1934 р. ЦВК та РНК прийняли спільну постанову «Про організацію водних транспортних судів і водної транспортної прокуратури». У зв'язку із створенням транспортних прокуратур водних басейнів у структурі Прокуратури СРСР, на підставі вказаної постанови був створений сектор водної транспортної прокуратури. Керівництво транспортними прокуратурами залізниць і водними транспортними прокуратурами здійснювалось створеними в структурі Прокуратури СРСР Головною прокуратурою залізничного транспорту і Головною прокуратурою водного транспорту [8, с. 33].

Наступний етап у розвитку законодавства про прокуратуру пов'язаний із набуттям Прокуратурою СРСР статусу самостійного органу держави. Зокрема, Постановою ЦВК і РНК СРСР від 17 грудня 1933 р. було затверджене Положення про Прокуратуру СРСР. У структуру апарату Прокуратури СРСР входили: Головна військова прокуратура, Головна прокуратура залізничного транспорту, Головна прокуратура водного транспорту та відповідні відділи [1, с. 32].

Певні зміни у системі транспортних прокуратур відбулися у 1950-х роках. Зокрема, 24 липня 1953 року Президія Верховної Ради СРСР прийняла Указ «Про об'єднання лінійних судів залізничного і водного транспорту, прокуратур залізничного і водного транспорту, а також залізничної колегії і водно-транспортної колегії Верховного Суду СРСР» [8, с. 35]. З урахуванням вимог вказаного указу змінилась структура центрального апарату Прокуратури СРСР. Насамперед, замість Головної прокуратури залізничного транспорту та Головної транспортної прокуратури водного транспорту, у відповідності до вимог постанови Президії Верховної Ради СРСР від 7 квітня 1956 року «Про структуру центрального апарату Прокуратури СРСР», була створена Головна транспортна прокуратура, яка здійснювала безпосереднє організаційне і оперативне керівництво всіма транспортними прокуратурами на залізничному, водному та повітряному транспорті [1, с.37]. При цьому на місцях утворюються три види транспортних прокуратур: 1) транспортні прокуратури (об'єднані), що здійснюють нагляд за виконанням законів в системі залізничного транспорту, морського і річкового флоту, цивільної авіації, флоту рибної промисловості, 2) транспортні прокуратури залізниць, 3) транспортні прокуратури басейнів.

Велике значення у зміцненні законності в країні відіграло прийняття нового Положення про прокурорський нагляд в СРСР, яке було затверджене Указом Президії Верховної Ради СРСР від 24 травня 1955 року. Згідно ст. 41 Положення про прокурорський нагляд в СРСР, було передбачено створення в Головній транспортній прокуратурі наступних відділів: загального нагляду, слідчий відділ, із нагляду за слідством і дізнанням в органах внутрішніх справ, кримінально-судовий, відділ кадрів та контрольно-інспекторський. Крім того, дане Положення про прокурорський нагляд в СРСР передбачало також утворення на залізничному та водному транспорті транспортних прокуратур округів, залізниць, водних басейнів і дільниць [1, с. 37].

У зв'язку із значним скороченням кількості злочинів на транспорті, а також із метою подальшого розширення прав судових органів союзних республік, 12 лютого 1957 р. був прийнятий Закон СРСР «Про ліквідацію транспортних судів». Як наслідок, ліквідація транспортних судів потягнула за собою ліквідацію транспортних прокуратур [5, с.18–19].

Отже, даний нормативно-правовий акт підвів межу під першим періодом 30-річного існування транспортних прокуратур, які були відновлені тільки через 20 років. Після ліквідації транспортних прокуратур ефективність прокурорського нагляду на водному, залізничному та повітряному транспорті значно погіршилася. Причини цього полягали у незнанні територіальними прокурорами специфіки роботи різноманітних видів транспорту, які постійно розвивалися та удосконалювалися, відсутність досвіду роботи. Ще одним негативним наслідком ліквідації транспортних прокуратур стало значне зростання рівня злочинності на транспорті.

В той же час, на підставі Указу Президії Верховної Ради СРСР «Про ліквідацію транспортних прокуратур» від 3 березня 1960 р. відновили свою діяльність транспортні прокуратури в найважливіших транспортних вузлах: Владивостоці, Ленінграді, Одесі і Хабаровську, які показали високоефективну роботу, більш кваліфікований нагляд за додержанням законів на транспорті [10, с. 29–30]. Пізніше система транспортних прокуратур була відновлена в повному об'ємі. Наказом Генерального прокурора СРСР від 28 лютого 1977 р. за № 9 «Про організацію роботи транспортних прокуратур» було передбачено створення мережі самостійних транспортних прокуратур на правах прокуратур районних з підпорядкуванням відповідним територіальним прокуратурам, які здійснювали нагляд на залізничному, водному та повітряному транспорті [5, с. 19].

Така система транспортних прокуратур збереглася до моменту прийняття Верховною Радою СРСР першого в історії прокуратури Закону СРСР «Про прокуратуру СРСР» від 30 листопада 1979 р. У відповідності до ст. 12 Закону СРСР «Про прокуратуру СРСР» була закріплена система органів прокуратури СРСР, куди ввійшли транспортні прокуратури на залізничному, водному та повітряному транспорті та були прирівняні до прокуратур областей, районних або міських прокуратур [2]. Внутрішня структура транспортних прокуратур на правах обласних повторювала структуру територіальних обласних прокуратур. До їх складу, в більшості випадків, входили відділ загального нагляду та слідчий відділ. У тих випадках, коли відділів не існувало, вводилися посади старших помічників у відповідних сферах нагляду. В підпорядкуванні обласних транспортних прокуратур знаходились транспортні прокуратури на правах районних. Кількість і спеціалізація районних транспортних прокуратур, що знаходяться в підпорядкуванні обласних транспортних прокуратур, були неоднакові і обумовлені наявністю на території обслуговування обласної транспортної прокуратури відповідних спеціалізованих піднаглядних об'єктів: залізничного, водного та повітряного транспорту. На території Української РСР було створено шість транспортних прокуратур на правах обласних: Південно-Західна, Львівська, Одеська, Південна, Донецька і Придніпровська.

Отже, утворення транспортних прокуратур обумовлювалося рядом об'єктивних факторів, що вимагали більш чіткого розмежування сфер прокурорського нагляду на залізничному, водному та повітряному транспорті і його глибокої спеціалізації. Виходячи із цього, створення централізованої системи органів транспортної прокуратури було актуальним заходом, направленим на удосконалення та посилення прокурорського нагляду за додержанням законів на залізничному, водному і повітряному транспорті. В той же час, 29 травня 1980 року Президія Верховної Ради СРСР затверджує Постанову № 2185-Х «Про структуру прокуратури СРСР», в якій було утворено відділ нагляду за додержанням законів на транспорті [12].

Таким чином, у радянський період вітчизняної історії розвитку транспортних прокуратур принцип спеціалізації в діяльності органів прокуратури одержав найвищий розвиток та втілення при формуванні системи транспортних прокуратур, які були побудовані за екстериторіальним принципом. Крім того, транспортні прокуратури в період з 1980 по 1991 рр. були наділені найширшими за всю історію владними повноваженнями по здійсненню нагляду за розслідуванням злочинів на транспорті.

Після здобуття незалежності Україною розпочалася активна робота з оновлення законодавчої бази нашої держави. Після проголошення державного суверенітету в Україні 5 листопада 1991 року був прийнятий Закон України «Про прокуратуру». В свою чергу, 6 листопада 1991 року Верховної Ради України прийняла Постанову «Про затвердження структури Генеральної прокуратури України», в якій було утворено відділ нагляду за додержанням законів на транспорті [11]. На території України залишилася централізована система та структура транспортних прокуратур, яка складалася із шести транспортних прокуратур на правах обласних: Донбаська,

Західно-Українська, Східно-Українська, Придніпровська, Південно-Українська, Центрально-Українська, у яких налічувалося 255 працівників, та 47 транспортних прокуратур на правах районних (300 працівників) [5, с. 19]. Дана система та структура транспортних прокуратур в системі Генеральної прокуратури України зберігалась до 1998 року.

Слід зазначити, що ст. 13 Закону України «Про прокуратуру» не тільки не визначила правовий статус транспортних прокуратур на правах обласних, але й у ньому навіть не згадувалося самого поняття «транспортні прокуратури» [3].

Такий стан справ з приводу системи транспортних прокуратур як виду спеціалізованих послужив однією із підстав для їх ліквідації. Крім того, на той час в теорії прокурорського нагляду висловлюються різноманітні пропозиції відносно реорганізації спеціалізованих прокуратур, що привело до реструктуризації даних ланок прокуратури. Діючу в Україні дворівневу систему транспортних прокуратур пропонували реорганізувати наступним чином: або ліквідувати обласні транспортні прокуратури з передачею районних транспортних в підпорядкування прокурорам областей за місцем їх знаходження, або взагалі скасувати всю систему транспортних прокуратур. Неодноразово на конференціях і нарадах звучало, що на території області повинен бути тільки один прокурор, який несе відповідальність за стан законності в регіоні. Такий варіант вирішення питання знаходить підтримку у Президента України. Як наслідок, Наказом Генерального прокурора України від 1 жовтня 1998 року № 140-ш транспортні прокуратури на правах обласних були ліквідовані, а районні транспортні прокуратури передані у підпорядкування прокуратур областей, причому будь-яких аргументів з приводу їх ліквідації в наказі не вказувалося [13, с. 50–52].

У 2004–2008 рр. з метою удосконалення організації прокурорського нагляду за додержанням законів на транспорті тривали пошуки оптимальної системи та структури транспортних прокуратур. Зокрема, наказом Генерального прокурора України № 200-ш від 30 липня 2004 року в системі Генеральної прокуратури України була створена нова посада та структура — Український транспортний прокурор, який виконував обов'язки за посадою начальника управління нагляду за додержанням законів на транспорті, та відповідна структура управління. Одночасно створені управління Західного і Східного регіонів з підпорядкуванням їм районних транспортних прокуратур, які здійснювали прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів на Львівській і Південній залізницях, та з виведенням їх із підпорядкування відповідних територіальних обласних прокуратур [5, с. 19–20].

Дана система транспортних прокуратур проіснувала недовго. Однак, при черговій зміні керівництва Генеральної прокуратури наказом Генерального прокурора України № 10-шц від 12 січня 2005 року було ліквідовано новостворену систему транспортних прокуратур і передано районні транспортні прокуратури у підпорядкування обласних прокуратур. Пізніше робились часткові спроби реанімації централізованої системи органів транспортної прокуратури, але при черговій зміні Генерального прокурора вона знову була ліквідована.

В період реорганізації системи транспортних прокуратур спостерігається розширення їх наглядових повноважень. До 2005 р. транспортні прокурори здійснювали нагляд за додержанням законів на водному, залізничному та повітряному транспорті. Наказом Генерального прокурора України від 19 вересня 2005 року № 3/3-гн «Про сферу та особливості організації діяльності органів прокуратури на транспорті» на транспортні прокуратури додатково покладено нагляд за додержанням законів у сфері магістрального трубопровідного та автомобільного транспорту [7].

Отже, централізована система органів транспортної прокуратури, без врахування об'єктивних факторів, які вимагають чіткого розмежування сфер прокурорського нагляду і їх глибокої спеціалізації, чітко вираженої територіальної визначе-

ності системи транспорту, необґрунтовано була ліквідована, що, на нашу думку, не привело до покращення прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів на транспорті. На наш погляд, система транспортних прокуратур повинна формуватися в залежності від специфіки діяльності того чи іншого виду транспорту шляхом утворення відповідних відділів. Зокрема, у системі обласних транспортних прокуратур повинні бути створені наступні відділи: 1) відділ прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів на автомобільному транспорті; 2) відділ прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів на повітряному транспорті; 3) відділ прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів на водному транспорті; 4) відділ прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів на залізничному транспорті; 5) відділ прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері магістрального трубопровідного транспорту; 6) організаційно-правовий відділ. З метою вирішення детальніших питань організації та діяльності транспортних прокуратур доцільно ухвалити відповідні підзаконні нормативно-правові акти.

Таким чином, на підставі проведеного історико-правового дослідження системи транспортних прокуратур та їх нагляду ст.13 Закону України «Про прокуратуру» необхідно викласти в такій редакції: «Систему органів прокуратури становлять: Генеральна прокуратура України, прокуратури Автономної республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, військових, транспортних (на правах обласних) та інших, прирівняних до них прокуратур». Закріплення в ст. 13 Закону України «Про прокуратуру» чіткої системи органів прокуратури, запропонованої нами, унеможливить змінювати чи ліквідовувати ті чи інші спеціалізовані прокуратури, їх систему в залежності від особистих уподобань того чи іншого Генерального прокурора України, від його політичних чи кон'юнктурних поглядів. Тим більше, що досвід створення і успішного функціонування централізованої системи транспортних прокуратур в попередні періоди доказав її актуальність і доцільність існування.

Література

1. Басков В. И., Коробейников Б. В. Курс прокурорского надзора. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов. — М.: Издательство «Зерцало», 2000. — 512 с.

2. Закон СССР «О прокуратуре СССР» от 30 ноября 1979 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1979. — № 49 (2019). — Ст. 843.

3. Закон України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 53. — Ст. 793.

4. Зархін О. О. Проблеми нагляду військового прокурора за розслідуванням злочинів: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / О. О. Зархін; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2002. — 195 с.

5. Кривчиков О. Щодо удосконалення структури транспортних прокуратур. / О. Кривчиков // Вісник прокуратури. — 2009. — № 1. — С. 18–25.

6. Мурза В. В. Прокуратура в державному механізмі УРСР (1922–1933 рр.) : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / В. В. Мурза; Нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2003. — 19 с.

7. Наказ Генерального прокурора України № 3/3гн від 19.09.2005 «Про сферу та особливості організації діяльності органів прокуратури на транспорті». — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.uazakon.com/document/fpart38/idx38914.htm

8. Наумов А. М. Прокурорский надзор за законностью предварительного расследования преступлений на транспорте: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / А. М. Наумов; Москва, 2005. — 238 с.

9. Панич Н. Ю. Становлення та розвиток інституту прокуратури в Галичині у складі Австрії і Австро-Угорщини (1849–1918 рр.). Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 / Н. Ю. Панич; — Львівський національний університет імені Івана Франка. — Львів, 2009. — 240 с.

10. Полянский Ю. Е. Общий надзор, осуществляемый транспортной прокуратурой на железнодорожном транспорте: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.09 / Ю. Е. Полянский; Одесский Ордена Трудового Красного Знамени Государственный Университет им. И. И. Мечникова. — Одесса. — 1983. — 207 с.

11. Постанова Верховної Ради України «Про затвердження структури Генеральної прокуратури України» від 6 листопада 1991 року 06.11.1991 № 1797-XII // Відомості Верховної Ради. — 1992. — № 4. — Ст. 16.

12. Постановление Президиума Верховного Совета СССР от 29.05.1980 № 2185-X. «О структуре Прокуратуры Союза ССР» (с изменениями на 17 марта 1986 года).

13. Руденко Н. Специализация прокуратуры в Украине / Н. Руденко // Законность. — № 8. — 2000. — С. 50–52.

Б. П. Сирко,
директор Учебно-консультационного центра с юридическим колледжем в г. Черновцы
Национального университета «Одесская юридическая академия»,
ул. Барбюса, 6, г. Черновцы, 58000, Украина

ИСТОРИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ И СТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМЫ ТРАНСПОРТНЫХ ПРОКУРАТУР В УКРАИНЕ

РЕЗЮМЕ

В статье исследуется историческое развитие системы и структуры транспортных прокуратур. Автор формулирует выводы относительно развития системы и структуры транспортных прокуратур Украины. На основании историко-правового исследования их системы предлагает внести изменения в действующее законодательство Украины.

Ключевые слова: прокуратура, транспортная прокуратура, структура транспортной прокуратуры, система транспортной прокуратуры.