

УДК 342.922(477)

В.А. ЮСУПОВ, канд. юрид. наук, Криворізький економічний інститут Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ДО ЗДОБУТТЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ УКРАЇНИ

Ключові слова: органи прокуратури, історіографія, історичний процес, становлення, розвиток

З моменту проголошення незалежності України минуло більше двадцяти років, упродовж яких багатовікова ідея національної державності набула реального змісту та конкретного спрямування. Обравши курс на побудову правового демократичного суспільства, українська держава одним із головних своїх завдань визначила постійне зміцнення правопорядку та законності, захист суспільства й особистості від порушень норм права. Нині триває реалізація різних реформ, серед яких конституційна, адміністративна, реформа правоохоронних органів, що, своєю чергою, дозволить здійснити комплекс організаційних, правових, фінансових, матеріально-технічних, кадрових та інформаційних заходів, спрямованих на послідовне становлення державних інституцій [1, с.38]. Не є винятком і закономірний розвиток системи правоохоронних органів України, серед яких одне з провідних місць відведено органам прокуратури.

Водночас, процеси послідовного утвердження демократичних засад відбуваються доволі проблематично й обтяжені багатьма негативними явищами, серед яких високий рівень криміналізації економіки, дублювання повноважень правоохоронних органів, незначеність організаційно-правових засад їх функціонування тощо. При цьому розв'язання цих та інших проблем стане можливим при здійсненні історіографії становлення та роз-

витку правоохоронних органів, зокрема органів прокуратури України.

Окремі аспекти досліджуваної проблематики уже досліджувалися у працях як вітчизняних, так і закордонних науковців, серед яких І.В. Арістова, О.М. Бандурка, В.Т. Білоус, І.П. Голосніченко, Ю.Ф. Кравченко, В.В. Сухонос, Є.М. Попович, О.П. Рябченко, М.І. Хавронюк, М.К. Якимчук, Х.П. Ярмакі та ін. Варто наголосити на тому, що, хоча історіографії становлення та розвитку органів прокуратури присвячено достатньо велику джерельну базу, проте науковий аналіз монографічної та дисертаційної літератури з окресленої проблематики доводить, що серед науковців відсутній єдиний підхід щодо періодизації становлення та розвитку органів прокуратури, особливостей їх реформування на різних етапах суспільного розвитку. Все зазначене вище і обумовлює мету даної статті.

Для досягнення поставленої мети в статті ставляться такі основні завдання: по-перше, на основі законодавства та наукових поглядів фахівців із різних галузей права визначити теоретико-методологічні основи становлення та розвитку органів прокуратури в Україні; по-друге, здійснити авторську періодизацію даного процесу.

Варто відзначити, що процес становлення і розвитку органів прокуратури є складним і довготривалим процесом. Це пояснюється тим, що органи прокуратури, будучи ланкою конкретної державно-правової системи, еволюціонують разом з останньою. Як свідчить історія держави і права України, тільки за останні триста п'ятдесят років державно-правова система України радикально змінювалася, щонайменше, чотири рази. Також протягом декількох століть українська державність розвивалася в тісному зв'язку з російською, форми цього зв'язку неодноразово змінювалися, що також безпосередньо відбивалося на розвитку органів прокуратури. Враховуючи зазначені вище положення, вважаємо, що історико-правові періоди становлення та розвитку органів прокуратури повинні співпадати з основними етапами розвитку

державно-правової системи України, а саме: період входження України до складу Російської імперії (1722–1917 рр.); період Української Народної Республіки (1917–1922 рр.); радянський період (1922–1991 рр.); період незалежності.

У Російській імперії, до складу якої входила Україна, прокуратура була створена Петром I у січні 1722 р. Спочатку ним були засновані прокурорські посади при Сенаті і колегіях. В Указі про посаду генерал-прокурора, виданому в квітні 1722 р., зазначалося, що «посада генерал-прокурора, око наше, і повірений про справи державні, повинен у всьому вірно поступати». При цьому на губернського генерал-прокурора, що вважався «оком государевим» в губернії, Указом покладалися завдання збереження «цілості влади, постанов інтересів імператорської величності»; спостереження, «щоб заборонених зборів із народу ніхто не збирав»; винищення «всюди шкідливих хабарів». Прокурори повинні були «дивитися і пильнувати мати про збереження всякого порядку, законом визначеного» [2, с.27]. Крім того, створення в Російській імперії прокуратури наглядового типу було пов'язане з низкою причин. Однією з них дослідники називають те, що інтереси центральної влади, яка виступала в ролі законодавця, не завжди співпадали з інтересами установ і осіб, на яких розповсюджувалися закони, що приймалися, і тому закони часто не виконувалися. Необхідні були установи, які б «приводили в дію» закони центральної влади, стежили за їх виконанням. Такими установами, на думку Петра I, повинні були стати органи прокуратури [3, с.14–15].

Протягом другої половини XIX століття організаційна побудова органів прокуратури зазнала суттєвих перетворень, пов'язаних, насамперед, з реформуванням усієї системи судових та правоохоронних органів Російської імперії. Вчення про устрій органів прокуратури містить у собі низку елементів: зовнішнє становище прокуратури у числі інших інститутів держави, внутрішню її організацію, взаємне співвідношення її складових, усі пи-

тання що стосуються її особового складу, порядку проходження служби тощо. Більшість із зазначених питань знайшли висвітлення вже у проекті Положення про судоустрій 1860 р., який здійснив справжній переворот в організації прокурорського нагляду в Російській імперії, зокрема й в українських губерніях, що входили до її складу [4, с.192]. Аналізуючи даний проект, Д. Блудов наголошував на тому, що найголовнішим нововведенням мало бути те, що «замість теперішніх губернських прокурорів та стряпчих під різними найменуваннями передбачається мати при кожній палаті і при кожному суді повітовому одного прокурора, з одним чи кількома товаришами» [5, с.49]. В подальшому організаційні зміни, що відбулися у прокуратурі внаслідок судової реформи, мали принциповий характер. Якщо організаційна будова дореформеного прокурорського нагляду була позбавлена як одноманітності, так і ясного та послідовного визначення службових стосунків стряпчих та прокурорів, то для пореформеної прокуратури характерна суворі ієрархічність, висхідна до генерал-прокурора [6, с.134], побудована за системою, що ґрунтувалася на принципах єдності та підпорядкування, яке, однак, не виключало, у певних межах, свободи переконань та слова.

За своїм устроєм органи прокуратури, перебудовані за реформою 1864 р., представляли «урядову установу, приналежну до міністерства юстиції та, зокрема, до судового відомства, у складі якого воно утворювало особливе ієрархічне ціле, приурочене до судових місць, але не злите з ними» [7, с.494]. Становище прокуратури було неоднозначним. Існуючи окремо від судів, вона, водночас, була нерозривно пов'язана з ними спільною діяльністю та взаємною потребою з метою досягнення правосуддя. Після реформи прокуратура, хоч і була включена до складу судового відомства, але входила в нього як самостійна система, з своєю організаційною структурою.

Функції загального нагляду, які були властиві прокурорському нагляду в дореформе-

ний період, були значно трансформовані. Надалі ця обставина негативно вплинула на загальний стан законності в країні, на що вже тоді звернули увагу деякі прокурорсько-судові діячі.

Подальший період розвитку інституту прокуратури в Україні пов'язаний з утворенням у листопаді 1917 р. Української Народної Республіки. Так, 15.12.1917 р. Центральна Рада України схвалила Закон «Про утворення Генерального Суду», який створювався як тимчасовий вищий судовий орган у складі трьох департаментів: цивільного, кримінального і адміністративного. При Генеральному Суді засновувалася прокуратура, керівництво якою повинен був здійснювати старший прокуратор, який призначався Генеральним секретарем з судових справ. 04.01.1918 р. Центральна Рада схвалила Закон «Про заснування прокураторського нагляду на Україні», у відповідності з яким прокуратурі утворювалися при апеляційних і окружних судах. Очолювали відповідні прокуратури старші прокуратори, які призначалися Генеральним секретарем з судових справ [8, с.497]. 22.01.1918 р. Центральна Рада проголосила Україну самостійною державою, що спричинило зміну назв вищих державних органів. Генеральний секретаріат став іменуватися Радою народних міністрів, а Генеральні секретарі – Народними міністрами. Посада Міністра юстиції була суміщена з посадою Генерального прокурора.

Під час гетьманського правління Україною питання організації і діяльності прокуратури регулювалися Законом «Про заснування Державного Сенату». Під час правління Директорії було скасовано зазначений Закон, а також Закон «Про заснування прокураторського нагляду на Україні». Була відновлена діяльність Генерального Суду, який дістав назву – Вищий Суд Української Народної Республіки. На початку січня 1919 р. Рада народних міністрів УНР затвердила штати Вищого Суду, якими охоплювалася і прокуратура. Штати прокуратури Верховного Суду склалися з Старшого прокуратора, семи прокурорів і одного секретаря прокурора

Таким чином, прокуратуру УНР можна розглядати, з одного боку, як аналог того державного органу, який функціонував в Україні після судово-правової реформи в Російській імперії 1864 р., а з іншого – як державно-правовий інститут, що був складовою частиною української державності і тим самим принципово відрізнявся від свого попередника.

Радянський період розвитку прокуратури пов'язаний з існуванням тут радянської влади і значною мірою несе на собі відбиток позитивних і негативних рис радянського ладу. Прокуратура УСРР згідно з Положенням про прокурорський нагляд від 28.06.1922 р. та Положенням про судоустрій УСРР від 16.12.1922 р. діяла у складі Наркомюсту УСРР. Нарком юстиції водночас був і Прокурором Республіки. На місцях діяли прокуратури губерній, пізніше – прокуратури округів; міжрайонні, міські та районні прокуратури; обласні, міські й районні прокуратури.

Тенденція централізація органів державної влади призвела до створення Прокуратури СРСР як самостійного органу, на який покладалося загальне керівництво діяльністю прокуратур союзних республік. Прокурор СРСР дістав право перевіряти діяльність союзних прокуратур, скликав наради прокуратур союзних республік, давав їм вказівки [9]. Згодом відповідно до вказівки ЦВК і РНК СРСР від 20.07.1936 р. «Про утворення Народного комісаріату юстиції Союзу РСР» була завершена централізація органів прокуратури СРСР. Усі прокуратури районних республік виводились із структури наркоматів юстиції й безпосередньо підпорядковувалися Прокурору СРСР [10, с.10]. Конституція СРСР 1936 р. поставила на цьому своєрідну крапку: «органи прокуратури здійснюють свої функції незалежно від будь-яких місцевих органів, підпорядковуючись лише Прокуророві СРСР». Конституція УРСР 1937 р. надала прокуророві СРСР право призначення строком на 5 років прокурора УРСР та обласних прокурорів. Районні та міські прокурори призначалися строком на 5 років Прокурором УРСР, але затверджував їх прокурор СРСР.

Після 1937 р. Прокуратура УРСР разом з прокуратурами інших союзних республік утворюють систему органів прокуратури СРСР. Так, згідно ст.3 Закону «Про прокуратуру СРСР» 1979 р. органи прокуратури, згідно з покладеними на них завданнями, діяли у наступних основних напрямках: нагляд за виконанням законів органами державного управління, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами (загальний нагляд); нагляд за виконанням законів органами дізнання і досудового слідства; нагляд за виконанням законів при розгляді справ у судах; нагляд за дотриманням законів у місцях перебування затриманих, у місцях попереднього ув'язнення, при виконанні покарань та інших заходів примусового характеру, що призначалися судом тощо.

Важливою рисою прокуратури радянського періоду, яка акумулювала всі напрямки її діяльності, був обов'язок прокурорів вживати заходи до виявлення і своєчасного усунення будь-яких порушень закону, незалежно від того, хто його порушив, до відновлення порушених прав і притягнення винних до встановленої законом відповідальності. Іншим завданням прокуратури радянського періоду було захищати права і законні інтереси громадян. Це завдання повною мірою усвідомлювалося, на наш погляд, і її керівниками. Ф.К. Глух, який багато років очолював Прокуратуру УРСР, писав, що «працівники прокуратури виконують відповідальні завдання по захисту прав і інтересів трудящих, державних і громадських організацій, що охороняються законом, і всією своєю діяльністю сприяють вихованню радянських людей в дусі високих принципів комуністичної моральності, поваги до законів і правил соціалістичного співіснування» [11, с.4].

Об'єктивно оцінюючи минуле, потрібно сказати, що і ці завдання не вирішувалися органами прокуратури повною мірою, оскільки далеко не все і тут залежало від прокурорів. Але було б неправомірно вважати, що прокуратура радянського періоду була лише каральним органом. Правозахисна діяльність про-

куратури і в той час була важливим напрямком її роботи. Останнім часом немало висловлювалося критичних думок про діяльність радянської прокуратури. Зокрема, вказувалося на її репресивну роль в минулому, стверджувалося, що прокуратура – орган тоталітарної держави, а загальний нагляд прокуратури є заборонним механізмом адміністративно-командної системи [12, с.4–7].

Вважаємо, що діяльність радянської прокуратури майже за сімдесят років свого існування заслуговує і негативної, і позитивної оцінки. У певні періоди в роботі прокурорів дійсно домінували функції заборонного і карального характеру. Але те ж саме можна сказати, і навіть більшою мірою про органи внутрішніх справ, державної безпеки і навіть про суд. Однак було б безглуздо тільки на цій основі ліквідувати ці органи, що певною мірою виявляється у висловлюваннях деяких авторів відносно прокурорського нагляду. При цьому ніби упускається з виду, що завдання і функції прокуратури на всіх етапах її розвитку визначалися не нею самою, а тим політико-правовим світоглядом, який мало на той час політичне керівництво країни і політична еліта суспільства.

Радянський період розвитку інституту прокуратури в Україні характеризується також тим, що на різних етапах цього періоду прокуратура займала різні місця в державно-правовому механізмі України. На першому етапі вона була елементом української державності. На другому етапі Прокуратура УРСР вже не була складовою частиною державно-правового механізму УРСР, а разом з прокуратурами інших союзних республік складала систему органів прокуратури СРСР, яка, в свою чергу, входила як важлива ланка в механізм державної влади Союзу РСР [13, с.29].

Досить спірним з моменту відтворення прокуратури було питання про взаємовідносини прокуратури з органами радянської влади на місцях. Зіткнулися дві точки зору з цього питання. Прихильники однієї вважали, що прокурори на місцях повинні знаходитися в подвійному підпорядкуванні: з одного боку –

центру у вигляді відповідного наркомата, а з іншого – місцевому губвиконкому. Представники іншого підходу до розв'язання цього питання вважали, що губернський прокурор повинен підкорятися тільки центру, що є неодмінною умовою успішної роботи прокурорів по встановленню єдиної законності в країні. Перемогла друга точка зору, яку рішуче підтримав В.І. Ленін у листі до Політбюро про «подвійне» підкорення і законність. Внаслідок цього радянська прокуратура з самого початку була створена як централізована система, яка, за думкою її творців, повинна була працювати під безпосереднім наглядом вищих партійних органів і в самому тісному контакті з трьома партійними установами: Оргбюро ЦК, Політбюро ЦК і ЦКК [14, с.200–201]. За твердженням Н.В. Криленка, ця ідея мала й інший бік – вона розглядалася як своєрідна гарантія «проти зайвої централізації влади в руках центральної прокуратури» [15, с.98].

Заради об'єктивності потрібно відзначити, що контроль за діяльністю прокуратури з боку місцевих партійних органів впливав не тільки негативним чином на прокурорську діяльність. Слід визнати, що він мав і позитивне значення, тому що був одним з чинників підтримки в органах прокуратури на досить високому рівні службової дисципліни і персональної відповідальності за доручену справу, що, в свою чергу, було необхідною умовою ефективного функціонування системи органів прокуратури. Відомо, що будь-яка замкнена система, що не має зовнішнього контролю, приречена на переродження. Тому в принципі система органів прокуратури повинна мати зовнішній контроль. Проблема лише в тому, щоб такий контроль не носив характер втручання в прокурорську діяльність, а, навпаки, сприяв підвищенню її ефективності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Головка В. А. Становлення та розвиток підрозділів ДАІ МВС України (історико-правовий аналіз) / В. А. Головка // Актуальні

питання теорії та історії держави та права. – 2009. – № 4. – С. 38–44.

2. Веретенников В. И. Очерки истории Генерал-прокуратуры в России доекатерининского времени / В. И. Веретенников. – Х., 1915. – 280 с.

3. Смирнов А. Ф. Прокуратура и проблемы управления / А. Ф. Смирнов. – М. : Криминологическая Ассоциация, 1997. – 264 с.

4. Кашарський Ф. В. Правові засади реорганізації органів прокуратури в українських губерніях Російської імперії у другій половині XIX століття / Ф. В. Кашарський // Вісник Харківськ. нац. ун-ту імені В. Н. Каразіна. Серія: Право. – 2009. – № 841. – С. 191–197.

5. Материалы по судебной реформе в России 1864 года / под ред. Р. Г. Зарудного. – СПб. : Типография Суворина, 1864. – Т. 2. – 367 с.

6. Блинов И. Судебная реформа 20 ноября 1864 г.: Историко-юридический очерк / И. Блинов. – Петроград : Сенат, 1914. – 316 с.

7. Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности : пособие для прокурорской службы. – Т. 1. Прокуратура на Западе и в России / Н. В. Муравьев. – М. : Университетская тип., 1889. – 530 с.

8. Українська Центральна Рада: Документи і матеріали. – Т. 1. – К., 1996. – 512 с.

9. Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР» : от 24.05.1955 г. // ВВС СССР. – 1955. – № 9. – Ст. 222.

10. Прокуратура в Україні: Збірник нормативних актів / відп. ред. М. О. Потебенько. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 400 с.

11. Глух Ф. К. Охраня советскую законность. В интересах государства и трудящихся / Ф. Глух. – Киев, 1982. – 158 с.

12. Кливер И. Я. Проблемы и перспективы прокурорского надзора в СССР / И. Я. Кливер // За и против. – 1991. – № 5. – С. 3–12.

13. Мичко М. І. До питання про становлення і розвиток інституту прокуратури в Україні / М. І. Мичко, Л. М. Давиденко // Науковий вісник ВДУ. Юридичні науки, 1998. – С. 26–31.

14. Ленин В. И. Полное собрание сочинений / В. И. Ленин. – М. : Политиздат, 1955. – Т. 45. – 560 с.

15. Крыленко Н. В. Суд и право в СССР : Ч. 1 / Н. В. Крыленко. – М., 1927. – 212 с.

Юсупов В. А. Становлення та розвиток органів прокуратури до здобуття незалежності України / В. А. Юсупов // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 813–818 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12jvaznu.pdf>

Визначено теоретико-методологічні основи становлення та розвитку органів прокуратури в Україні, здійснено авторську періодизацію даного процесу.

Юсупов В.А. Становление и развитие органов прокуратуры к получению независимости Украины

Определенно теоретико-методологические основы становления и развития органов прокуратуры в Украине, осуществлена авторская периодизация данного процесса.

Yusupov V.A. Becoming and Development of Organs of Office of Public Prosecutor to the Receipt of Independence of Ukraine

Certainly theoretic-methodological bases of becoming and development of organs of office of public prosecutor in Ukraine, an author division into periods of this process is carried out.