

УДК 343.163

О. М. КОСИЙ,*здобувач**Харківського національного університету внутрішніх справ,
прокурор прокуратури Комінтернівського району м. Харків*

ГЕНЕЗИС ПРОЦЕСУАЛЬНОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ У КРИМІНАЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ: СВІТОВИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

Досліджено історію виникнення і розвиток органів прокуратури в зарубіжних країнах і в Україні, проаналізована система, структура, функції, процесуальний статус, законодавча база. Вивчено правову і наукову літературу, нормативну базу, що регулює діяльність таких правоохоронних органів, тенденції їх розвитку на різних історичних етапах.

Ключові слова: історичні передумови, державне обвинувачення, захист прав і свобод, законність, процесуальний статус органів прокуратури.

Згідно з нашими дослідженнями вперше у Європі прокуратура з'явилася у Франції за часів короля Філіпа IV, Ордонансами якого від 25 березня 1302 р. засновувалася прокуратура як орган представництва інтересів монарха. Термін «прокурор» став застосовуватися лише на початку XVIII ст., а до цього відповідні посадові особи у Франції називалися «людьми короля». При цьому функції прокуратури з моменту її виникнення аж ніяк не зводилися до сфери суто правової. Прокурор, як стверджував В. І. Веретенников, є в точному і повному значенні очима короля, за допомогою яких король може слідкувати за правильністю діяльності всього державного механізму. Під час виконання цих обов'язків генерал-прокурор «завжди і в усьому» захищав інтереси королівської корони, більш того, він стежив, щоб ніхто із вельмож самостійно не привласнював собі титулів, не втручався в проблеми промислів і торгівлі, заснування університетів тощо. Прокурор спостерігав за правильністю призначення королівських чиновників, оцінюючи, наскільки вони задовольняють встановлені вимоги, за справами релігії і церкви, щоб і тут не порушувалися інтереси корони. Прокурор також мав право наглядати за діяльністю щодо відправлення судових процедур. При цьому значне місце в діяльності прокуратури Франції, як, утім, надалі і в Росії, до складу якої входила Україна, посідала повинність фіскалату, тобто забезпечення інтересів скарбниці (фіску). Оскільки суд у той час був одним із головних джерел стягнення податків, прокурор був зобов'язаний контролювати своєчасний розгляд судом проступків громадян, а також дбати про прийняття вигідного для держави судового рішення.

З моменту проголошення незалежності України минуло більше 20-ти 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 реформи, 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, невизначеність організаційно-правових засад їх функціонування тощо. При цьому вирішення цих та інших проблем стане можливим при здійсненні історіографії становлення та розвитку 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, С. М. Гусаров, Ю. Ф. Кравченко, В. В. Сухонос, Є. М. Попович, О. П. Рябченко,

М. І. Хавронюк, М. К. Якимчук, Х. П. Ярмакі тощо. 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 немає єдиний підхід щодо періодизації становлення та розвитку органів прокуратури, особливостей її реформування на різних етапах суспільного розвитку. Все зазначене вище і обумовлює мету даної статті. Варто відзначити, що процес становлення і розвитку органів прокуратури є складним і тривалим 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 350 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 історичні і правові періоди становлення та розвитку органів прокуратури повинні збігатися з основними етапами розвитку державно-правової системи України, а саме: період входження України до складу Російської імперії (1722–1917 роки); період Української Народної Республіки (1917–1922 роки); радянський період (1922–1991 роки); період сучасної 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 у квітні 1722 р., зазначалося, що «посада генерал-прокурора, око наше, повірений про справи державні, повинен у всьому правильно вчиняти». При цьому на губернського генерал-прокурора, який вважався «оком государевим» у губернії, Указом покладалася завдання збереження «цілості влади, постанов інтересів імператорської величності»; спостереження, «щоб заборонених зборів із народу ніхто не збирав»; винищування «всюди шкідливих хабарів». Прокурори повинні були «пильнування і дбати 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 назива-

ють те, що інтереси центральної влади, яка відіграла роль законодавця, не завжди збігалися з інтересами установ і осіб, на яких поширювалися 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 ст. структура органів прокуратури зазнала суттєвих перетворень, пов'язаних насамперед із реформуванням усієї системи судових та правоохоронних органів Російської імперії. Вчення про устрій органів прокуратури містить у собі низку елементів: зовнішнє становище прокуратури серед інших інститутів держави, внутрішню її організацію, взаємне співвідношення її складових, усі питання, 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]. Надалі організаційні зміни, що відбулися у прокуратурі внаслідок судової реформи, мали принциповий характер. Якщо організаційна будова дореформеного прокурорського нагляду була позбавлена як одноманітності, так і чіткого та послідовного визначення службових відносин 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, зі своєю організаційною структурою. Функції загального нагляду, які були властиві прокурорському нагляду в дореформений період, були значно трансформовані. Пізніше це негативно вплинуло на загальний стан законності в країні, на що вже тоді звернули увагу окремі прокурорсько-судові діячі. Подальший період розвитку інституту прокуратури в Україні пов'язаний з утворенням у листопаді 1917 року Української Народної Республіки. Так, 15 грудня 1917 р. Центральна Рада України схвалила Закон «Про утворення Генерального Суду», що 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, що призначався Генеральним секретарем з судових справ. 4 січня 1918 р. Центральна Рада схвалила Закон «Про заснування прокураторського нагляду на Україні», відповідно до якого прокуратурі утворювалися при апеляційних і окружних судах. Очолювали відповідні прокуратурі старші прокуратори, які призначалися Генеральним секретарем з судових справ [8, с. 497]. 22 січня 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 прокуратурі Верховного Суду включали Старшого прокуратора, сім 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 Ро-

сійській 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 червня 1922 р. та Положенням про судоустрій УСРР від 16 грудня 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 липня 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 зі ст. 3 Закону «Про прокуратуру СРСР» 1979 р. органи прокуратури з покладеними на них завданнями діяли в таких 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 напрями 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. Так, наприклад, Ф. К. Глух, який багато років очолював прокуратуру УРСР, писав, що «працівники прокуратури виконують відповідальні завдання щодо 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, можемо сказати, що і ці завдання не вирішувалися органами прокуратури повною мірою, оскільки не все залежало від прокурорів. Але було б неправомірно вважати, що прокуратура радянського періоду була лише каральним органом. Правозахисна діяльність прокуратури і в той час була важливим напрямом її роботи. Останнім часом висловлюють чимало критичних думок про діяльність радянської прокуратури, зокрема вказували на її репресивну роль в минулому, стверджували, 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 70 років свого існування заслуговує як негативної, так 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 такій підставі ліквідувати ці органи, що певною мірою впливає з висловлювань деяких авторів щодо прокурорського нагляду. При цьому ніби випускають з уваги, 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 посідала різні місця в державно-правовому механізмі України. На першому етапі вона була елементом української державності. На другому етапі прокуратура УРСР уже не була складовою частиною державно-правового механізму УРСР, а разом з прокуратурами інших союзних республік утворювала системи органів прокуратури СРСР, яка, у свою чергу, входила як важлива ланка в механізм державної влади Союзу РСР [13, с. 29]. Досить спірним з моменту відтворення прокуратури було питання про відносини 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, з центру у вигляді відповідного наркомата, а з іншого – місцевому губвиконкому. Представники іншого підходу до вирішення цього питання вважали, що губернський прокурор повинен підкорятися тільки центру і це є неодмінною умовою успішної роботи прокурорів щодо встановлення 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 найтіснішому 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 із чинників підтримки в органах прокуратури на досить високому рівні службової дисципліни і персональної відповідальності за доручену справу, що, у 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 мав характеру втручання в прокурорську діяльність, а навпаки, сприяв підвищенню її ефективності. Слід зробити висновок, що органи прокуратури як у країнах світу, так і в Україні пройшли певний шлях становлення, розвитку й удосконалення, що надає можливість, використовуючи історичний досвід і національні традиції, вирішувати завдання сьогодення щодо їх удосконалення, забезпечення прокурорського

нагляду за дотриманням законності як державними, так і недержавними підприємствами, установами, організаціями та окремими громадянами, що буде сприяти продовженню становлення правової держави і підвищення міжнародного іміджу України. Сучасний стан розвитку, зокрема і статусу органів прокуратури, підлягає окремому дослідженню, враховуючи реформування та прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України.

Список використаної літератури

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. : Адольф Дарре, 1915. – 415 с.
3. Смирнов А. Ф. Прокуратура и проблемы управления / А. Ф. Смирнов. – М. : Криминол. Асоц., 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 Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право». – № 841.– 2009. – С. 191–197.
5. Материалы по судебной реформе в России 1864 года Т. 2 / под ред. Р. Г. Зарудного. – СПб. : Тип. Суворина, 1864. – 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. : Унив. тип., 1889. – 530 с.
8. Українська Центральна Рада: документи і матеріали : у 2 т. Т. 1 / упор. В. Ф. Верстюк. – К. : Наук. думка, 1996. – 512 с.
9. Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР : указ Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 г. // ВВС СССР. – 1955. – № 9. – Ст. 222.
10. Прокуратура в Україні : зб. нормат. актів / відп. ред. М. О. Потебенько. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 400 с.
11. Глух Ф. К. Охраняя советскую законность. В интересах государства и трудящихся / Ф. К. 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. 73–78.
14. Ленин В. И. Полное собрание починений. Т. 45 / В. И. Ленин. – М. : Политиздат, 1955. – 560 с.
15. Крыленко Н. В. Суд и право в СССР. Ч. 1 / Н. В. Крыленко. – М., 1927. – 212 с.

Надійшла до редколегії 19.04.2013

КОСЫЙ А. Н. ГЕНЕЗИС ПРОЦЕДУРАЛЬНОГО СТАТУСА ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ: ЗАРУБЕЖНЫЙ И ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ ОПЫТ

Исследована история возникновения и развития органов прокуратуры в зарубежных странах и в Украине, проанализирована система, структура, функции, процессуальный статус, законодательная база. Изучена правовая и научная литература, нормативная база, регулирующая деятельность таких правоохранительных органов, тенденции их развития на различных исторических этапах.

Ключевые слова: исторические предпосылки, государственное обвинение, защита прав и свобод, законность, процессуальный статус органов прокуратуры.

KOSHI A. THE GENESIS OF THE PROCEDURAL STATE OF BODIES OF PROSECUTOR'S OFFICE IN CRIMINAL PROCEEDINGS: FOREIGN AND NATIONAL EXPERIENCE

The history of creation and development of bodies of prosecutor's office in different countries and Ukraine is researched, its system, structure, functions, procedure state, legal base are analyzed. Legal and scientific literature, normative base, regulating the activity of such law enforcement bodies, tendencies of their development on different historical stages are studied.

Key words: historical preconditions, state prosecution, protection of rights and freedoms, legality, procedural state of bodies of prosecutor's office.