



Олег ЛИТВАК,

завідувач кафедри теорії діяльності та управління в органах прокуратури Інституту підготовки кадрів Національної академії прокуратури України, державний радник юстиції України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, заслужений юрист України

Петро ШУМСЬКИЙ,

професор кафедри теорії діяльності та управління в органах прокуратури Інституту підготовки кадрів Національної академії прокуратури України, державний радник юстиції 3 класу, кандидат юридичних наук, професор



СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Ключові слова: *реформування прокуратури; предмет нагляду; організація і порядок діяльності прокуратури; державно-управлінські інститути.*

Генеральний прокурор України на зустрічі з трудовим колективом Національної академії прокуратури України 16 серпня цього року наголосив на комплексному підході до проблем реформування прокурорської системи нашої держави з урахуванням вимог нового Кримінального процесуального кодексу України. Увагу присутніх було акцентовано на використанні науково-практичного потенціалу професорсько-викладацького складу у справі підготовки майбутніх прокурорських кадрів і підвищення професійної майстерності діючого прокурорського корпусу.

У центрі уваги цієї зустрічі були також питання підвищення ефективності науково-методичної діяльності на місцях, у регіонах і в центральному апараті Генеральної прокуратури України. Ця робота, як зауважив В.П. Пшонка, повинна проводитися у тісному контакт з Науково-дослідним інститутом Академії та з урахуванням думки всіх науковців відомства, що сприятиме покращенню діяльності правозабезпечувального механізму нашої держави в цілому.

Історія прокуратури налічує понад сім століть. Цей державний інститут виник з потреб та інтересів королівської влади (як відомо, батьківщиною прокуратури вважають Францію) і від початку формувався як незалежна установа.

Розвиток його в різних державах має власну специфіку. На території України, яка входила до

складу Російської імперії, а потім СРСР, прокуратура існує понад 270 років. За цей час були злети і падіння, фактична та юридична ліквідація, неодноразово змінювались її завдання і функції. Отже, реформування прокуратури має бути спрямоване на забезпечення національної безпеки й надійності механізму додержання законів [1].

Після падіння в лютому 1917 року російської монархії в Україні було здійснено спробу створити власну державність з усіма її атрибутами, зокрема й прокуратурою. Хоча прокуратура створювалася при судах, вона і в Українській Народній Республіці була автономним державним інститутом, який виконував тільки йому властиві функції.

У листопаді 1917 року Центральна рада Третім універсалом проголосила Українську Народну Республіку. Згодом, 4 січня 1918 року, було схвалено закон «Про урядження прокурорського нагляду на Україні» [2], що стало продовженням уже розпочатої роботи зі створення структур прокурорського нагляду УНР. Прокуратури, організовані при апеляційних та окружних судах, очолювали старші прокуратори. Всі прокураторів призначав Генеральний секретар судових справ. Водночас посади прокурорів та товаришів прокурора окружних судів було скасовано.

На підставі прийнятих законів відбулися й перші призначення на посади прокураторів. Розпочато роботу із створення судів і прокурорського нагляду. При Генеральному суді засновано прокуратурию на

чолі зі старшим прокурором, якого призначав Генеральний секретар судових справ. Наказом Генерального секретаря судових справ від 8 січня 1918 року №7 на посаду Старшого прокурора Генерального суду було призначено Дмитра Васильовича Марковича. Згодом обов'язки міністра юстиції і Генерального прокурора виконували: М.П. Чубинський, О.Ф. Романов, А.Г. В'язлов та В.Є. Рейнбот.

8 липня 1918 року Гетьман усієї України Павло Скоропадський затвердив ухвалений Радою Міністрів Української держави закон «Про утворення державного Сенату». Цим же законом було врегульовано і питання прокурорського нагляду.

У грудні 1918 року Гетьманат як державний устрій української держави революційні сили замінили на Директорію, яка проголосила відновлення Української Народної Республіки та утворила уряд, в якому обов'язки міністра юстиції виконував С.П. Шелухін.

28 червня 1922 року було створено прокуратуру УРСР і затверджено Положення про прокурорський нагляд. Державна прокуратура входила до складу Мін'юсту. Керівником прокуратури як Прокурор республіки був народний комісар юстиції УРСР. Першим Прокурором УРСР було призначено М.О. Скрипника. На цій посаді він перебував до березня 1927 року.

Після М.О. Скрипника посади народного комісара юстиції і Генерального прокурора УРСР обіймали: В.І. Порайко (квітень 1927 року – вересень 1930 року), В.В. Поляков (вересень 1930 року – червень 1933 року), М.В. Михайлик (червень 1933 року – січень 1935 року), А.А. Кисельов (січень 1935 року – вересень 1936 року).

У самостійну систему прокуратури виділено у 1936 році, коли було створено Народний комісаріат юстиції СРСР і утворено як єдиний централізований орган Прокуратуру СРСР. Від цього часу на посаду Генерального прокурора республіки вже не призначали народного комісара юстиції.

Постановою Центрального виконавчого комітету УРСР від 5 вересня 1936 року на посаду прокурора республіки призначили Г.А. Железногорського. Із прийняттям Конституції УРСР 1937 року найменування Генерального прокурор було скасовано. Ця посада отримала назву Прокурор УРСР. Прокуратура республіки повністю підпорядковувалася Прокуратурі СРСР. Прокурора УРСР призначав Генеральний прокурор Союзу і йому Прокурор УРСР був підзвітний. З початку серпня 1937 року до червня 1944 року Прокурором УРСР був Л.І. Яченін.

Необхідно згадати й те, що на такому високому історичному судовому форумі, як Нюрнберзький процес, де суду піддали ідеологію і тактику німецького фашизму, обвинувачем виступав Прокурор УРСР Роман Руденко (червень 1944 року – вересень 1953 року). В наступні роки прокурорами УРСР були: Д.Х. Панасюк (вересень 1953 року – листопад 1963 року), Ф.К. Глух (листопад 1963 року – січень 1983 року), П.Г. Осипенко (січень 1983 року – лютий 1990 року), М.О. Потебенко (лютий 1990 року – вересень 1991 року) [3].

Наприкінці 1980-х років розпочалися демократичні зміни в політичному і державному житті СРСР. Було розширено коло питань, що належали до відання УРСР, і у зв'язку з цим внесено принципи зміни до Конституції УРСР. Прокурор знову став іменуватися Генеральним прокурором. Установлено, що на посаду його призначає Верховна Рада УРСР, він відповідальний перед нею і тільки їй підзвітний.

У зв'язку з проголошенням незалежності Верховна Рада України 4 вересня 1991 року припинила повноваження прокуратури УРСР і колегії. Цього ж дня призначено першого Генерального прокурора України – Віктора Івановича Шишкіна (вересень 1991 року – жовтень 1993 року), а через два місяці, 5 листопада, прийнято Закон України «Про прокуратуру» і низку інших нормативних актів, які й утворили правову базу діяльності органів прокуратури незалежної України. У 1992–1998 роках Генеральну прокуратуру України послідовно очолювали В.В. Дацюк (жовтень 1993 року – жовтень 1995 року) і Г.Т. Ворсинов (жовтень 1995 року – липень 1997 року), згодом обов'язки Генерального прокурора України виконував О.М. Литвак, а з липня 1998 року на цю посаду знову призначено М.О. Потебенюка. Наступними керівниками вищого наглядового відомства нашої держави були Г.А. Васильєв, С.М. Піскун (двічі) та О.І. Медведько. Із 5 листопада 2010 року посаду Генерального прокурора України обіймає Віктор Павлович Пшонка [4].

Однією з позитивних тенденцій нашого часу є постійна увага вчених і практиків до проблеми вдосконалення законодавства, що регулює організацію й діяльність органів прокуратури України. Безумовно, найважливішим питанням, що стоїть перед практиками і теоретиками прокурорського нагляду, є їх активна участь у розробленні проекту нового закону про прокуратуру, який повинен бути підготовлений і прийнятий парламентом з урахуванням функцій, передбачених Конституцією України.

Основа класифікації прокурорського нагляду має бути комплексною, тобто поєднувати об'єкти нагляду й галузі права, нагляд за виконанням повноважень, які здійснюють прокурори. Об'єктом нагляду слід вважати державні органи і громадські організації, посадових осіб та громадян, стосовно яких прокурори здійснюють наглядові функції. Предметом нагляду є виявлення порушень законів в актах і діяльності державних та громадських органів, посадових осіб та громадян. Компетенція – це коло прав і обов'язків, якими наділений певний орган чи посадова особа.

Важливе практичне значення має точне окреслення меж прокурорського нагляду, що дасть можливість більш цілеспрямовано організувати діяльність усієї прокурорської системи. Межі прокурорського нагляду визначаються з огляду на функції, компетенцію, через розмежування обов'язків і повноважень прокурорів шляхом визначення завдань прокурорського нагляду тощо. Як відомо, концепція – це певний спосіб розуміння, головний задум, конструктивний принцип різних видів діяльності. Розроблення концепції здійснення функцій прокуратури, вказаних у Конституції України, передбачає насамперед визначення цілей її діяльності.

Реформування організації діяльності прокуратури є невід'ємною складовою правової держави. Це стосується й певних аспектів діяльності інших органів, тому розроблення відповідної концепції можливе в загальному контексті судової реформи, кінцевого визначення завдань і функцій, передбачених у новому Кримінальному процесуальному кодексі України, усунення суперечностей правового забезпечення діяльності різних структур щодо боротьби з особливо небезпечними злочинами, організованою злочинністю, визначення місця слідчого апарату [5].

Науковий підхід до вирішення зазначеного питання потребує серйозного аналізу функціонування правоохоронних органів, зокрема прокуратури, в більшості європейських країн. Наприклад, прокуратури Словачької Республіки та Угорщини – самостійні органи, не підпорядковані виконавчій владі. У Польщі та Австрії прокурори підпорядковані міністру юстиції. Також незалежні від виконавчої влади прокуратури в Білорусі, Латвії, Російській Федерації, Португалії та Македонії. Натомість виконавчій владі підпорядковані прокуратури Німеччини, Франції, Данії, Голландії. Водночас існують ще дві моделі: в Іспанії, Албанії, Болгарії, Хорватії прокуратура входить до складу

судової влади, а в Швеції, хоча і є частиною виконавчої влади, не підпорядкована міністру юстиції. Повне підпорядкування прокуратури законодавчій владі забезпечує високий ступінь незалежності прокурорів від будь-яких органів виконавчої влади і в цьому його перевага, але поряд з тим наявний також і недолік – надмірна юридична влада прокурорів.

Кожна спроба створити максимально ефективну систему пов'язана зі створенням умов для її незалежного функціонування. Гарантію свободи слід збалансувати гарантією проти сваволі. Незалежність і відповідальність мають бути врівноважені. Підпорядкованість усіх прокурорів Генеральному прокуророві України і його відповідальність перед Президентом України забезпечуватимуть потужний баланс незалежності та контролю [6].

Віднесення прокуратури до складу виконавчої влади містить небезпеку впливу на цей орган з метою підпорядкування його діяльності політичній меті і базовим політичним поглядам уряду. Тим більше, що у перспективі все слідство може перейти до відання відповідних структур виконавчої влади. До того ж міліцією, яка здійснює оперативно-розшукову діяльність, також керує представник виконавчої влади – міністр внутрішніх справ.

Керуючись вимогами Конституції України щодо самостійності прокуратури як державного органу, її правове становище в проекті нового Закону України «Про прокуратуру» слід визначити як середнє між виконавчою і судовою владою, підпорядкувавши безпосередньо Президентові України і законодавчій владі. На нашу думку, це дасть об'єктивну можливість для незалежного виконання наглядових функцій.

У розділі «Загальні положення» нового закону необхідно вказати, що згідно з Конституцією України прокуратура – єдина централізована система органів, яка здійснює нагляд за органами, що протидіють злочинності, проводять оперативну, розшукову діяльність, за місцями позбавлення волі, а також виконує інші функції, передбачені Основним Законом нашої держави.

Прокуратура відповідно до процесуального законодавства України бере участь у розгляді справ судами, вносить подання на рішення, вирок, ухвали і постанови судів, що суперечать чинному законодавству. Бере участь у правотворчій діяльності, випускає спеціальні видання, має у своєму підпорядкуванні наукові та навчаль-

ні заклади. Генеральна прокуратура України в межах своєї компетенції здійснює зв'язки з відповідними органами інших держав і міжнародними організаціями.

Організація й порядок діяльності прокуратури України та повноваження прокурорів визначаються Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру», а також іншими законами і міжнародними угодами. На прокуратуру не може бути покладено виконання функцій, не передбачених законами.

Органи прокуратури становлять єдину централізовану систему з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим і Генеральному прокуророві України. Вони здійснюють свої повноваження гласно, незалежно від органів державної влади та місцевого самоврядування, інформуючи їх про стан законності і правопорядку. Оперативні працівники органів прокуратури України не можуть бути членами виборчих та інших органів, що утворюються органами державної влади і місцевого самоврядування. Вони також не можуть бути членами громадських об'єднань, політичних партій і рухів та брати участь у їх діяльності [7].

Прокурорські працівники не мають права поєднувати свою основну роботу з іншою діяльністю, крім викладацької, наукової і творчої.

За вплив у будь-якій формі на прокурорів з метою схилення до прийняття рішення чи ухилення від цього передбачено встановлену законом відповідальність [8].

Ніхто не має права без дозволу прокурора розголошувати матеріали перевірок і досудового слідства до їх завершення.

Вимоги прокурора, що випливають з його повноважень, визначених законом, підлягають безумовному виконанню в установлені строки. Статистична й інша інформація, документи та їх копії, необхідні при здійсненні покладених на органи прокуратури функцій, пред'являються за вимогою прокурора безоплатно.

Генеральний прокурор України, його заступники і за їх дорученням інші працівники прокуратури мають право бути присутніми на засіданнях Верховної Ради України, її комісій і комітетів, уряду, представницьких і виконавчих органів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, районних, міських, селищних і сільських рад та їх виконавчих комітетів. Прокурор, його заступники, а також за їх дорученням інші прокурорські працівники мають право брати

участь у розгляді внесених ними подань і протестів органами виконавчої влади, представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування, комерційними і некомерційними організаціями.

Вважаємо також, що Генеральний прокурор України і підпорядковані йому прокурори повинні координувати діяльність із протидії злочинності органів внутрішніх справ, служби безпеки, податкової адміністрації, митної служби та інших правоохоронних органів.

Для забезпечення координації діяльності вказаних органів прокурор скликає координаційні наради, організовує робочі групи, витребує статистичну та іншу необхідну інформацію, здійснює повноваження відповідно до нормативних актів про координацію діяльності із протидії злочинності. Якщо під час здійснення своїх повноважень прокурор виявив необхідність удосконалення чинних нормативно-правових актів, він має право вносити до законодавчих органів і органів, наділених правом законодавчої ініціативи, відповідного і нижчестоящого рівнів вимоги про зміни чи доповнення, скасування чи прийняття законів або інших нормативно-правових актів.

В органах прокуратури згідно з їх повноваженнями вирішуються заяви, скарги та інші звернення, що містять інформацію про порушення законів. Рішення, прийняте прокурором, не перешкоджає зверненню особи за захистом своїх прав до суду.

Скарги, заяви та інші звернення, що надходять до органів прокуратури, розглядаються в порядку та строки, встановлені Законом України «Про звернення громадян». Якщо у задоволенні заяви чи скарги відмовлено, заявникові слід роз'яснити порядок оскарження прийнятого рішення, а також право звернення до суду, якщо це передбачено законом. Прокурор у встановленому законом порядку вживає заходів, пов'язаних із притягненням до відповідальності осіб, які вчинили правопорушення. Забороняється пересилання скарг до органу чи посадовій особі, рішення або дії яких оскаржуються. У разі відмови у виплаті компенсації або одноразової допомоги Генеральна прокуратура України у семиденний термін з дня прийняття такого рішення направляє заявникові письмове повідомлення із зазначенням причин відмови [9].

Відтак, для створення ефективного механізму державного управління надзвичайно важливо правильно обрати наукову стратегію подальшого

розвитку державно-управлінських інститутів, шляхи і засоби подолання недоліків у їхній діяльності. Це неможливо зробити без розвиненої теоретичної бази, якої бракує сьогодні при підготовці та застосуванні законів, правових актів центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, що значною мірою позбавляє управлінську діяльність необхідної організуючої спрямованості, об'єднуючого та впорядковуючого потенціалу. Тому питання науково-теоретичного забезпечення повсякденної практики управління набувають нині особливого значення.

Організація роботи – засіб практичної реалізації завдань прокурорського нагляду, саме вона у багатьох випадках визначає рівень і ефективність запобігання правопорушенням. Головне в організації – вміння правильно підібрати і розставити кадри, окреслити основні напрями роботи (планування) і забезпечити контроль виконання, належним чином реагувати на обґрунтовані звернення громадян. Також необхідним її елементом є налагодження діловодства, обліку і звітності.

Слід розглянути та конкретизувати правові аспекти вдосконалення інформаційного забезпечення управління і відділів Генеральної прокуратури України під час розслідування злочинів, здійснення прокурорського нагляду за виконанням законів тощо. Мають бути розроблені теоретичні положення про структуру діяльності Генеральної прокуратури України на основі функціонального підходу, що включатимуть систему понять, функцій, їх класифікацію, ієрархію, взаємозв'язок та посядуть самостійне місце у навчальному курсі з організації діяльності органів прокуратури.

Всебічне нормативне регулювання управлінської діяльності в органах прокуратури, організаційно-управлінських правовідносин і актів їх реалізації у взаємозв'язку з іншими правовідносинами забезпечить належне правове підґрунтя для управлінської дії, спрямованої на процес оптимізації роботи всієї прокурорської системи України. Таким чином, завдання, що стоять перед прокурорським наглядом, і його принципи визначають систему та структуру органів прокуратури.

Прокуратура є незалежною від місцевих органів влади єдиною централізованою системою, очолюваною Генеральним прокурором України, якому підпорядковані всі, в тому числі спеціальні,

нижчестоящі прокуратури. Відповідно до Конституції України Генеральний прокурор України призначається Президентом України за згодою Верховної Ради України. Заступники Генерального прокурора України призначаються Генеральним прокурором України як члени колегії. Прокурори областей і прирівняні до них прокурори також призначаються Генеральним прокурором України. Зазначені, а також усі інші прокурори призначаються Генеральним прокурором України на п'ять років. На такий же термін призначається і Генеральний прокурор України.

Призначення міських, міжрайонних, районних і прирівняних до них прокурорів, а також заступників прокурорів областей і прирівняних до них прокурорів належить до повноважень Генерального прокурора України. Він керує діяльністю органів прокуратури та здійснює контроль за роботою підпорядкованих прокурорів. Як уже зазначалось, у Генеральній прокуратурі України утворюється колегія, персональний склад якої затверджується Генеральним прокурором України. Наказом Генерального прокурора України також затверджується персональний склад колегій прокуратур областей і прирівняних до них прокуратур.

Викладене вище окреслює головні проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави, дає загальне уявлення про багатогранну діяльність прокуратури у сфері забезпечення режиму законності, висвітлює її основні напрями та обсяги роботи. Цей стислий виклад свідчить, що прокуратура як частина системи державних органів є самостійним багатопрофільним державно-правовим інститутом, діяльність якого тісно пов'язана з виконанням функцій держави із забезпечення законності й правопорядку.

У зв'язку з проведенням правової реформи в Україні постають складні питання подальшого розвитку прокуратури, які потребують обговорення. У пошуках шляхів їх вирішення треба пам'ятати висновок, якого дійшли учасники Пан'європейської конференції «Трансформація прокуратури в орган, сумісний з демократичними принципами права»: «Щоб не помилитися, досягти успіху, важливо, щоб будь-яка створювана прокурорська система була сумісна з культурою і історією України. Ця система повинна бути сприйнята тим суспільством, в якому вона функціонує».

Список використаних джерел:

1. Пшонка В.П. Роль прокуратури в забезпеченні національної безпеки України / В.П. Пшонка // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – №2. – С. 5–10.
2. Литвак О.М. Функції прокуратури України / О.М. Литвак, П.В. Шумський. – Хмельницький: Хмельницький інститут регіонального управління та права, 1998. – 392 с.
3. Шумський П.В. Проблеми сучасної концепції основних функцій органів прокуратури України / П.В. Шумський // Сучасні проблеми науки: м-ли наук. конф. (9 квітня 2010 року, НАУ). – К.: Національний авіаційний університет, 2010. – С. 220–221.
4. Шумський П.В. Прокуратура України / Шумський П.В. – К.: Вентурі, 1998. – 336 с.
5. Середя Г.П. Оптимізація процесуального статусу прокурора на досудовому слідстві / Г.П. Середя // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – №2. – С. 15–21.
6. Войцишен В.Д. Прокуратура у системі кримінальної юстиції України в період її реформування / В.Д. Войцишен // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – №2. – С. 11–14.
7. Долежан В.В. Перспективи трансформації функцій прокуратури України / В.В. Долежан // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – №2. – С. 45–49.
8. Пшонка А.В. Дисциплінарна відповідальність прокурорів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Пшонка А.В. – Х., 2006. – 183 с.
9. Дьомін Ю.М. Компенсація та одноразова допомога замість страхових виплат / Ю.М. Дьомін // Вісник прокуратури. – 2011. – №6. – С. 21–25.

Олег ЛИТВАК, Петро ШУМСЬКИЙ

**СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК
ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ**

Резюме

В історичному аспекті досліджуються становлення і розвиток прокуратури України. Автори обґрунтовують межі, об'єкти та предмет прокурорського нагляду, особливу увагу приділяючи проблемам самостійності прокуратури як державної системи, а також взаємодії всіх правоохоронних органів. Проаналізовано основні напрями організації роботи та визначено місце і роль прокуратури в Україні.

Олег ЛИТВАК, Петр ШУМСКИЙ

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ
ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ**

Резюме

В историческом аспекте исследуются становление и развитие прокуратуры Украины. Авторы обосновывают пределы, объекты и предмет прокурорского надзора, особое внимание уделяя проблемам самостоятельности прокуратуры как государственной системы, а также взаимодействию всех правоохранительных органов. Проанализированы основные направления организации работы, определены место и роль прокуратуры в Украине.

Oleg LITVAK, Petro SHUMSKY

**ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT
OF PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE**

Summary

The establishment and development of the prosecutor's service of Ukraine are analyzed in the historical aspect. The authors give arguments for the frames, objects and subject of the prosecutor's supervision as well as interaction between law enforcement bodies, emphasizing independence of prosecution service as a government institution. Key directions of organization of prosecutor's office, its place and role in Ukraine are analyzed and identified.