

УДК 342.25(477):351.9

В. В. Скрипник, здобувач кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Еволюція взаємодії місцевих органів влади з органами прокуратури в Україні

Досліджено історію створення, становлення та розвитку органів прокуратури та місцевого самоврядування. Проведено аналіз взаємодії цих органів у процесі розвитку. Підкреслено важливість дослідження історії виникнення прокуратури у поєднанні з процесами розвитку місцевої влади в Україні. Наголошено, що державний нагляд за органами місцевого самоврядування в Україні здійснювався різними органами державної влади, в залежності від історичного етапу та їх функціонального призначення.

Ключові слова: прокуратура, органи місцевого самоврядування, історія розвитку, нагляд, взаємодія.

Історія створення, формування та розвитку будь-якого державного органу або органу місцевого самоврядування сприяє кращому розумінню багатьох аспектів: по-перше, з'ясуванню історичного призначення цього органу, його місця в системі інших державних та недержавних інституцій; по-друге, історичної необхідності виконання функцій, покладених на цей орган. Нарешті, вивчаючи історію того чи іншого органу, важливо

висвітлити низку проблем для того, щоб в сучасних умовах вжити відповідні заходи для підвищення ефективності його діяльності. Все це повною мірою стосується як органів прокуратури, стосовно виникнення та діяльності яких однозначного розуміння не існує до сих пір, так і органів місцевого самоврядування, формування і розвиток яких так само має свої особливості.

На сучасному етапі, коли надзвичайно важливими є спроби втілити у життя реформи місцевого самоврядування та органів прокуратури, коли триває процес формування демократичної, правової держави, необхідно глибоко дослідити історію виникнення прокуратури як державного органу у поєднанні з процесами розвитку місцевої влади в Україні.

Розробці проблем історії розвитку органів прокуратури присвячена певна кількість публікацій авторів різних історичних періодів, починаючи з дореволюційного (Ф. В. Благовидова, В. І. Веретеннікова, Ф. І. Гредингера та ін.), згодом радянського періоду (П. І. Люблінського, М. Ю. Рагинського та ін.). На сучасному етапі продовжуються пошуки становлення та історичного розвитку органів прокуратури (О. М. Косого, П. В. Шумського та ін.). Незважаючи на те, що еволюції місцевого самоврядування на території України з найдавніших часів також присвячено чимало праць (В. А. Григор'єва, М. В. Грищука, В. М. Кампа та ін.), у науковій літературі майже відсутнє дослідження історії розвитку органів прокуратури у взаємозв'язку з місцевими органами влади. Відповідно метою цієї статті стало дослідження еволюції органів прокуратури та органів місцевого самоврядування, історико-правових аспектів їх взаємодії.

Процес становлення та розвитку органів місцевого самоврядування та прокуратури, їх взаємодії, доцільно, на нашу думку, простежити крізь призму історичних змін державного контролю у сфері місцевого самоврядування. Адже, як відомо, не за всіх часів місцеве самоврядування було відокремленим від держави, так само, як і органи нагляду трансформувалися, поступово отримуючи ті функції, під якими ми сьогодні розуміємо функції прокуратури. Через бурхливість та складність історичних процесів вкрай важко однозначно виділити конкрет-

ний період зародження цих органів, адже єдності думок у науковій літературі з цього приводу немає.

Так, існує розмаїття наукових думок щодо витоків місцевого самоврядування. На думку одних науковців, скоріш за все, його становлення розпочалось ще в додержавну добу східнослов'янських племен шляхом об'єднання кровно споріднених сімей і зародженням родоплемінного устрою [1]. На думку інших – розпочалось у період, коли на зміну кровному спорідненню все більшого значення набувало сусідство, внаслідок чого утворювались невеликі поселення, між якими згодом формувались правила поведінки, набираючи уніфікованих форм (звичаєве право) [2, с. 59]. За даними інших історичних досліджень, вже у період Київської Русі на території України існували декілька форм місцевого самоврядування, серед яких були територіальна сусідська община (громада), віче, громадське самоврядування в містах. Виникнення місцевого самоврядування інші науковці пов'язують зі зростанням кількості міст, яке розпочалося у Західній Європі впродовж XI–XIII ст., що є найбільш розповсюдженою позицією [3].

Натомість, становлення органів прокуратури бере свій початок ще зі Стародавнього Риму, де існувала посада прокуратора, який міг бути одночасно довіреною особою римського громадянина в судових і комерційних справах і намісником, тобто керуючим провінціями, із зосередженням у своїх руках всієї повноти влади, включаючи судову [4, с. 7]. Як бачимо, за своїм функціональним призначенням посада прокуратора значною мірою відрізнялась від звичних сьогодні функцій прокурора.

З другої половини XIV ст. значна частина українських земель входила до складу Великого князівства Литовського, внаслідок чого розвиток місцевого самоврядування тривалий час відбувався в межах цієї державної системи. В українських містах було запроваджене магдебурзьке право, населення звільнене від юрисдикції урядової адміністрації, містам надана можливість здійснювати самоврядування на корпоративних засадах, і, як зазначив І. Грицьак, поєднання у цей період місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації самоврядування започаткувало період європеїзації [2, с. 60].

У цей самий період, у XIII–XIV ст. в країнах Європи формується інквізиційний (або розшуковий, слідчий) кримінальний процес, що прийшов на зміну публічного і змагального процесу. Започаткування функції нагляду за виконанням законів та переслідування осіб, які їх порушують, відбулось безпосередньо носіями верховної влади (королями, царями, князями) або їх намісниками. Поширеною є думка, що як орган представництва інтересів монарха прокуратура вперше була утворена у Франції в XIV ст. королем Філіпом IV, саме в період інквізиційного процесу [5]. З перших років свого існування прокуратура Франції була покликана виконувати волю короля, а прокурор, як писав В. І. Веретенников, «є в точному і повному розумінні очима короля, через посередництво яких король може стежити за правильністю ходу всього державного механізму» [6, с. 27].

Наступне, XVI ст. характеризувалося значним поштовхом у формуванні майбутньої прокуратури в Україні. Цей період виявився вкрай важливим з точки зору становлення інституту прокуратури на українських землях, які в той час входили до складу Речі Посполитої, Австро-Угорщини. Цікавим є факт того, що прокуратура України бере свій початок не з періоду царювання Петра I, як це поширене у науковій літературі, а значно раніше, і лише через століття, у 1722 р., Петро I започаткував прокуратуру в Росії.

Сеймом Речі Посполитої у 1578 р. було утворено особливий трибунал для України – Луцький трибунал, дію якого поширено на Київське, Волинське та Брацлавське воєводства [7, с. 12]. Про утворення цього Трибуналу є вказівка у Конституції 03.03.1578 р., в якій зазначено, що ці воєводства судяться правом і статутом Великого князівства Литовського, обраними на сеймиках (шляхетських з'їздах) суддями. Факт створення і функціонування Луцького трибуналу, який виступав найвищою апеляційною інстанцією для гродських, земських, підкоморських судів, а також позовів шляхти, свідчить, на думку деяких науковців, про факт збереження значної долі самостійності та відособленості місцевої громади, яка не піддавалась колонізації після Люблінської унії 1569 р. Луцький трибунал мав повну незалежність у внутрішніх справах, користуючись

автономією в галузі діючого законодавства і функціонування суду, вносячи навіть зміни в Литовські статuti [8]. Втім Луцький трибунал на практиці був апеляційною інстанцією здебільшого для волинських судів (Луцького, Кременецького і Володимирського повітів), не набув значного авторитету у шляхти інших українських воєводств і припинив своє існування у 1589 р., коли апеляційною інстанцією для Волинського, Брацлавського і Київського воєводств став Головний Люблінський Трибунал. Цьому передувало створення у 1579 р. Українського трибуналу, у якому депутати від шляхетства щорічно обирали інстигатора (прокурора).

До речі, у цей період (XVI ст.) у Росії Іван Грозний у своїй діяльності спирався на Боярську думу, до повноважень якої входив і нагляд за діяльністю приказів та місцевих органів управління (за указівкою государя). Завдяки цьому відбувалося подальше становлення та взаємодія органів місцевої влади та органів нагляду за законністю. Згодом, у XVIII ст., Боярська дума була скасована і на її зміну прийшла нова система державного управління.

В Україні за часів Запорозької Січі посада прокурора дуже шанувалася, його «називали» одразу ж після гетьмана. Посада прокурора збереглася в Україні і в наступному, XVII ст., де як і раніше, в Українському трибуналі разом з гетьманом, генеральними писарем, судьями та іншими вищими чинами, засідав і прокурор. Поряд з цим, М. П. Драгоманов наголошував у своїх працях на існуванні у ті часи вільної громади в Україні, тому «велика купа людей, скільки єсть їх на всій нашій Україні ... мусить стати товариством товариств, спілкою громад, вільних в усіх своїх справах» [9]. Однак усе це відбувалося за відсутності відокремленої від держави системи органів місцевого самоврядування.

З другої половини XVI ст. відбувається поступове виділення з державного апарату органів місцевого самоврядування. Почали утворюватися нові судові (губні) округи і округи місцевого самоврядування – земські. Установи цих органів (земські і губні хати) виконували фінансово-податкову і поліцейсько-судову функції. Державний контроль охоплював земські

і губні установи, у станово-виборних органах державної влади з'являлися контрольні повноваження стосовно органів місцевого управління, призначалися особи, які мали контролювати органи місцевого самоврядування.

Приєднання у 1654 р. більшої частини українських територій до Російської імперії спричинило трансформацію традиційних форм місцевого самоврядування. Територія була поділена на повіти, стани та волості. До середини XVII ст. посилювався контроль за земським і міським самоврядуванням з боку представників центральної влади, відбувалася передача воєводам численних поліцейських, адміністративних і судових функцій, втручання воєвод у фактичну діяльність органів місцевого самоврядування. При фактичному свавіллі воєводського управління щодо органів місцевого самоврядування вперше в історії Росії на правовому рівні була закріплена відносна самостійність органів місцевого самоврядування від органів державної влади. На підставі відомого Соборного Уложення 1649 р. воєводи мали досить широкі функції: спостереження за правильністю виконання повинностей і за збором дворянського ополчення, зберігання грошової скарбниці, завідування різними зборами; функцію поліцейського управління та вжиття заходів до припинення злочинів, у тому числі проти приховування біглих; і навіть функцію здійснення цивільного суду.

Межа XVII та XVIII ст. характеризувалася значним зростанням посадових зловживань, казнокрадства та хабарництва, невиконанням царських вказівок. Російський історик В. О. Ключевський висловлювався щодо цього періоду як до «справжньої виразки правління» [10, с. 8]. У першій чверті XVIII ст. відбувається створення нових станово-представницьких органів контролю за органами місцевого самоврядування – магістратів. Стара система вже не відповідала державним потребам, і при створенні магістратських установ законодавець спирався на запозичення досвіду іноземних установ.

Історично склалося, що розвиток та становлення прокуратури України тісним чином пов'язані з історією Російської імперії, у складі якої перебували українські землі. Через це видатний науковець XIX ст. В. Соколов вбачав початком ста-

новлення прокурорського нагляду як самостійної державної функції в Росії часи правління Петра I. На його думку, замінивши обласний поділ держави поділом на губернії, Петро I відчув живу потребу в установі такої влади, яка б, цілком розуміючи основну ідею його установ, могла проводити її в діяльність новозаснованих органів, постійно спостерігати за їх діяльністю та не допускати відхилень [11, с. 20–21]. Указом від 18 січня 1722 р. було засновано інститут прокурорів у надвірних судах. Відповідно до Указу започатковувався прокурорський нагляд за фіскальними органами. Втім, фіскалітет проіснував недовго. Указом від 27 квітня того ж року «Про посаду Генерал-прокурора» запроваджувалася централізована система органів прокуратури з основною функцією – здійснення державного нагляду.

Після завершення правління Петра I вагомість прокуратури значно зменшилася. Свій подальший розвиток цей орган отримав за часів правління імператриці Катерини II, яка відновила інститут губернських прокурорів при судах у ході судової реформи. Губернський прокурор став входити до складу губернського правління і здійснювати нагляд за законністю і виконанням законодавства в губернії, а також здійснювати контроль за всіма посадовими особами губернського рівня, крім самого губернатора і генерал-губернатора. У цей же час, у 1785 р. імператрицею була видана «Жалувана грамота містам», відповідно до якої були сформовані нові органи місцевого самоврядування – міські думи. За правовим статусом українське мішанство було зрівняно з жителями інших міст, наслідком чого стало завершення процесу уніфікації форм суспільного життя в Україні та в решті земель, які входили до складу Російської імперії.

У 1802 р. указом Олександра I прокуратура стала підвідомчою Міністерству юстиції Російської імперії, і Генерал-прокурор став одночасно міністром юстиції. Це спричинило істотне зниження рівня загальнонаглядової діяльності за рахунок розширення функцій кримінального переслідування, включаючи і підтримання обвинувачення в суді. Історичний досвід свідчить, що протягом усього часу функціонування прокуратури відбувалися спроби обмеження повноважень прокурорського нагляду, а також віднесення прокуратури до системи судової влади.

Судові статuti 1864 р. є тому підтвердженням. Це спричинило згорання функцій нагляду за законністю дій адміністрації в період судового реформування XIX ст. Таке становище прокурорського нагляду проіснувало до листопада 1917 р., коли Декретом № 1 «Про суд» прокуратура була взагалі скасована.

У той же час у ході реалізації реформ земського та міського самоврядування наглядові повноваження за законністю дій та рішень місцевих органів були надані губернаторам та міністру внутрішніх справ з правом зупиняти дію земських постанов, що суперечили державним законам. Натомість земські установи мали право скаржитись до Сенату на несправедливі рішення та дії губернського та центрального керівництва. В цілому, земства виявилися життєздатною та досить ефективною системою місцевого самоврядування для свого часу, зробили великий внесок у просування країни на шляху капіталістичного розвитку, сприяли утвердженню в суспільстві відносин нового типу [12, с. 100]. Дещо іншим було становище органів місцевого самоврядування на території Галичини, що перебувала у складі Австро-Угорщини. На підставі австрійського закону про громади 1861 р. на Галичині функціонувало гминне, повітове та міське самоврядування, а з 1861 по 1914 р. діяв Галицький крайовий сейм як головний представницько-законодавчий орган галицької автономії. Отже, період із середини XIX ст. і до революції 1917 р. характеризувався істотною трансформацією місцевого самоврядування, яка відбувалась поруч із реформами державного управління.

Радянський період функціонування органів прокуратури бере свій початок 28 червня 1922 р., коли Постановою ВУЦВК було затверджено «Положення про прокурорський нагляд» та засновано Державну прокуратуру у складі Народного комісаріату юстиції. На неї, з метою здійснення нагляду за дотриманням законів і в інтересах боротьби зі злочинністю, було покладено, зокрема, функцію здійснення нагляду від імені держави за законністю дій всіх органів влади, господарських установ, громадських і приватних організацій і приватних осіб, котрі порушують закон. При цьому встановлювалися організаційні відносини взаємодії прокурорських органів і з місцевими органами влади. Так, у безпосередньому підпорядкуванні прокурору Республіки

в кожній губернії був прокурор, обраний як із працівників центру, так і з числа кандидатів, висунутих керівними місцевими органами. Відповідно до п. 11 цього Положення прокурори мали право бути присутніми на засіданнях місцевих виконкомів з правом дорадчого голосу. З 1933 р. було створено централізовану прокурорську систему СРСР і діяльність прокуратури доповнена функціями, серед яких – загальний нагляд за відповідністю постанов і розпоряджень окремих відомств СРСР і союзних республік і місцевих органів влади Конституції і постановам уряду СРСР. Зі статусом складової системи прокуратури СРСР прокуратура УРСР перебувала до часів здобуття Україною незалежності.

Декларація про державний суверенітет України, прийнята Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 р., закріпила за Генеральним прокурором УРСР здійснення найвищого нагляду за виконанням законів. Такий підхід був відображений і в ч. 2 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р. Діяльність органів прокуратури була спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і мала своїм завданням захист його від неправомірних посягань. При виявленні порушень закону прокурор або його заступник у межах своєї компетенції мали право опротестовувати акти органів державної влади, в тому числі виконавчих і розпорядчих органів місцевих Рад народних депутатів, вносити подання чи протест на рішення місцевих Рад народних депутатів.

Подальша, новітня трансформація взаємодії органів місцевого самоврядування та прокуратури відбувалась вже за часів незалежної України, дослідження чого має стати предметом подальших наукових публікацій. На основі ж проведеного аналізу, підсумовуючи, слід відмітити, що державний нагляд за органами місцевого самоврядування (управління) здійснювався різними органами державної влади, в залежності від історичного етапу та їх функціонального призначення – виконавчими, представницькими, судовими, органами прокуратури, що начебто виявляє історичну взаємодію муніципальних та прокурорських органів. Майбутній же успіх державно-правових реформ, що проводяться в сучасній Україні, багато в чому залежить від

того, наскільки буде врахований історичний досвід та уроки минулих змін державно-правових інститутів, наскільки будуть втілені у життя сучасні наукові розробки у цій сфері.

Список використаних джерел

1. Литвиненко, І.Л. Історичні традиції становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / І.Л. Литвиненко // Вісн. Хмельн. ін-ту регіонал. управління та права. – 2002. – № 1. – С. 43–49. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2002_1_10.
2. Грицяк, І. Зародження, становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні [Текст] / І. Грицяк // Місц. самоврядування та регіон. розвиток в Україні. – 2013. – № 2. – С. 58–64.
3. Політологія [Текст] : підручник / М. М. Вегеш та ін. ; ред. М. М. Вегеш. – 3-тє вид., перероб. і доповн. – К. : Знання, 2008. – 384 с.
4. Алексеев, А. И. Профессия – прокурор (Введение в юридическую специальность) [Текст] / А. И. Алексеев, В. Б. Ястребов. – М. : Юрист, 1998. – 144 с.
5. Бессарабов, В. Г. Дореформенная (петровская) прокуратура (1772–1864 гг.) [Текст] / В. Г. Бессарабов // Журн. рос. права. – М. : Норма, 2002. – № 8. – С. 152–161.
6. Веретенников, В. И. Очерки истории генерал-прокуратуры в России докаторининского времени [Текст] / В. И. Веретенников. – Харьков : Адольф Дарре, 1915. – 415 с.
7. Свербигуз, В. Старосвітське панство [Текст] / В. Свербигуз. – Варшава : Studio Literka, 1999. – 250 с.
8. Яцишин, М. Діяльність Луцького Трибуналу (1578–1589 рр.) [Електронний ресурс] / М. Яцишин // Історико-правовий часопис. – 2015. – № 2(6). – Режим доступу: http://historylaw.eenu.edu.ua/publ/2015_92_2_6/rozdil_1_teoriya_istorija_filosofija_derzhavi_ta_prava/m_jacishin_dijalnist_luckogo_tribunalu_1578_1589_rr/32-1-0-156.
9. Драгоманов, М. П. Вибране («...мій задум зложити очерк історії цивілізації на Україні») [Текст] / М. П. Драгоманов ; [упоряд. Р. С. Мішук] ; приміт. Р. С. Міщука, В. С. Шандри. – К. : Либідь, 1991. – С. 295. – (Бібліотека «Пам'ятки історичної думки України» : заснована в 1989 р.).
10. Соловьева, Н. А. Концепция развития российской прокуратуры на современном этапе [Текст] : лекция / Н. А. Соловьева, А. А. Меденцов. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2005. – С. 8.
11. Соколов, В. О прокурорском надзоре [Текст] / В. Соколов. – М. : Университ. типогр. Катков и К, 1869. – 45 с.

12. Євтушенко, О. Н. Земське самоврядування в Україні в другій половині XIX століття: політико-правовий досвід [Текст] / О. Н. Євтушенко // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили]. Сер.: Політологія. – 2008. – Т. 79. – Вип. 66. – С. 99–103.

В. В. Скрипник

**Эволюция взаимодействия местных органов власти
с органами прокуратуры в Украине**

Исследована история создания, становления и развития органов прокуратуры и местного самоуправления. Проведен анализ взаимодействия этих органов в процессе развития. Подчеркивается значимость исследования истории возникновения прокуратуры в сочетании с процессами развития местной власти в Украине. Отмечено, что государственный надзор над органами местного самоуправления в Украине осуществляется различными органами государственной власти, в зависимости от исторического этапа и их функционального назначения.

Ключевые слова: прокуратура, органы местного самоуправления, история развития, надзор, взаимодействие.

V. V. Skripnik

**The evolution of the interaction of local authorities
with prosecutors in Ukraine**

In the article the history of creation, formation and development of the prosecution authorities and local government is investigated. The analysis of the interaction these authorities in the development process are carried out. Significance of the research history of the prosecutor's office in conjunction with the processes of local government in Ukraine is emphasized.

Studying the history of the formation and development of organs and local government contributes to a better understanding of many aspects: firstly, clarifying the historical purpose of these bodies, their place in the other public and private institutions; Second, identify the historical necessity of performing the functions assigned to these bodies. Finally, studying the history of a body, it is important to highlight a number of problems to modern conditions take appropriate measures to improve the efficiency of its operations.

The aim of this article was to investigate the evolution of organs and local governments, historical and legal aspects of their interaction.

The process of formation and development of local governments and prosecution of vzayemodiyislid traced through the prism of historical changes of state control in the sphere of local government. After all, is not known at all times local government was separated from the state, as well as supervisors transformovalyysya gradually getting those functions, to which we now understand the function of prosecution. Because of the turbulence and complexity of historical processes is extremely difficult to clearly identify the origin of a specific period of, for consensus in the scientific literature on this point.

It is noted that not all times local government was separated from the state. There is a variety of scientific views on the origins of local government. The formation of the prosecution dates back to ancient Rome, where there was a procurator position.

As a representation authority of the interests of the monarch, the prosecutor's office was first developed in France in the XIV century by King Philip IV, it was during the Inquisition process. The Prosecutor's office of Ukraine originates not from the period of the reign of Peter I, as it's circulated in the scientific literature, but much earlier, when Lutsky Tribunal was established in 1578, the effect of it was extended to Kyiv, Volyn and Bratslav province.

During the Zaporizhzhya Sich in Ukraine very respected prosecutor post. Joining in 1654 most of the Ukrainian territory of the Russian Empire led to the transformation of traditional forms of local government.

Decree of January 18, 1722 was established Institute Prosecutors in Russia. After the reign of Peter the significance prosecutors dropped significantly. Further developed Prosecutor received during the reign of Empress Catherine II. Soviet period functioning of the prosecution originates June 28, 1922, when it was established the State Prosecutor's Office as a part of justice.

The new development cooperation of local authorities and the prosecution took place in the time of independent Ukraine.

Keywords: prosecutors, local government, the history of the development, supervision, interaction.