

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС

УДК 343.14

ВИНИКНЕННЯ ТА ІСТОРИЧНИЙ ШЛЯХ РОЗВИТКУ ПРОКУРАТУРИ

**А.М. ДОЛГОПОЛОВ, кандидат юридичних наук, доцент,
Національний університет
біоресурсів і природокористування України**

***Анотація.** У статті досліджуються історичні аспекти зародження та початкового становлення прокуратури на підставі аналізу форм організації і принципів прокурорської діяльності у різних країнах світу.*

***Ключові слова:** прокуратура, прокурор, принципи, система, інститут, процесуальна діяльність, методи, повноваження*

Вивчення будь-якого соціального інституту має ґрунтуватися на аналізі його суті, ознак та функцій не лише у статистиці, а й у динаміці та відобразити причини й передумови його виникнення, поетапної еволюції і перспективи майбутнього розвитку. Тому для повноцінного й об'єктивного дослідження інституту прокуратури в Україні необхідно передусім визначити причини та передумови її виникнення, етапи розвитку, а також чинники, що впливали на особливості цього розвитку. Важливо визначитися з точкою відліку, від якої слід розпочинати історико-правовий аналіз процесів зародження та розвитку прокуратури [1, с. 100]. Аналіз вітчизняних та зарубіжних наукових праць, спрямованих на дослідження історії прокуратури різних держав, допомагає виокремити дві принципові позиції авторів щодо цього. Частина науковців розпочинає дослідження процесів становлення та розвитку прокуратури від моменту створення у тій чи іншій країні власне органів прокуратури, тоді як інші автори відлік історії прокуратури ведуть із найдавніших часів, коли у країнах стародавнього світу державні органи чи посадові особи розпочинають виконувати функції, притаманні сучасним органам прокуратури [2, с. 83–84].

На нашу думку, обидва зазначені підходи мають раціональне зерно. Дійсно, з одного боку аналізувати структуру, функції та правовий статус будь-якої системи органів державної влади можна лише з того моменту, коли ця система органів була створена та почала діяти, з другого ж – запровадження нової системи державних органів свідчить, по-перше, про те, що на момент її створення потреба в існуванні саме такої системи органів уже знайшла відображення у тогочасній правосвідомості, а, по-друге, що функції, які покладаються на новостворену систему органів, уже виділилися у відносно самостійну групу функцій державного механізму і не могли ефективно виконуватися жодним з існуючих на той час органів держави [3, с. 9].

У розвитку інституту прокуратури можна виокремити кілька етапів. Перший етап правового процесу утвердження інституту прокуратури – це

період його виникнення і становлення. Свого часу Ф. Енгельс не випадково зазначив, що разом із законами обов'язково виникають і органи, яким доручається їх дотримання [4, с. 116]. Витоки прокуратури, на думку більшості дослідників, слід шукати в сивій давнині. Перше коріння прокурорської діяльності зустрічається вже в древніх містах-державках Європи й Азії. У судочинстві того періоду також брав участь обвинувач, хоча зрозуміло, йшлося зовсім про інші форми представництва публічних інтересів. На думку вченого О. Михайленка, це був ще не прокурор, а потерпілий (позивач), який мав право затримувати правопорушника на «гарячому», заарештовувати його і доставляти до суду [5, с. 27]. Вперше назву цієї посади зустрічаємо в документах, що розповідають про події II–I століть до н.е. У Римській імперії Рутілій Руф Публій (154 – 74 рр. до н.е.) був відомим юристом, державним діячем, філософом-стоїком. Імператор призначив його прокуратором Азії – тодішньої провінції Риму. Згодом посада прокурора згадується у 47 р. до н.е. Імператор Юлій Цезар тоді призначив Антинантра прокуратором римської провінції Іудеї. Першооснови прокурорського нагляду почали зароджуватись і в Азії, зокрема на території Китаю за часів правління династії Цінь (221–206 рр. до н.е.). Цікавим є той факт, що імператор Піднебесної імперії Цінь-Ші-Хуанді у 221 р. до н.е. поділив її на 36 областей.

У кожній із них він призначив губернатора, військового коменданта та імперського інспектора. Ця трійця виконувала державницькі функції, чим сприяла утвердженню влади центру на місцях. Зокрема, імперський інспектор контролював дію так званого Ціньського кодексу, який діяв на всій території Китаю і встановлював правила, обов'язкові для виконання всіма жителями, тобто, був прокурором у сучасному розумінні цього слова. Ця трійця державних чиновників сприяла утвердженню влади центру на місцях і контролювала один одного [4, с. 117].

Термін «прокуратура» походить від *procure* (лат.) – турбуюсь, забезпечую, усуваю; іменник, похідний від дієслова *procurare*, – *procurator*(прокурор). Прокуратор виступав у ролі управляючого чужим майном, довіреної особи господаря, за односторонньою угодою займався повсякденними господарськими справами. Згодом у римському процесуальному праві прокуратор – це призначений представник відповідача або заявника в усіх судових справах або тільки в судовому процесі у конкретній справі [6, с. 261].

Посада прокурора як державного чиновника та інститут адміністративного управління виникли практично одночасно в період правління римського імператора Августа (Октавіана – 27 р. до н.е. – 14 р. н.е.). Прокуратор призначався імператором і займався певними визначеними питаннями державного управління (адміністративного, військового, фінансового, податкового тощо), він міг бути направлений імператором як намісник для управління провінціями. Становище прокураторів значно зміцнилось за часів Клавдія (10 р. до н. е.), коли до їх сфери діяльності почала відходити і судова компетенція (спочатку пов'язана з веденням фінансових справ імператора) [7, с. 394]. Як бачимо, інститут прокуратора у Стародавньому Римі становив собою не що інше, як засіб реалізації жорсткої

централізованої влади [4, с. 117]. Тому не дивно, що він зародився не в часи республіки, коли сформувалася система основних інститутів римського права, а в часи імперії, коли республіканських державно-правових механізмів не вистачало, щоб утримати у покорі завойовані народи. Проте необхідно зазначити, що у Стародавньому Римі існував й інший інститут, який наділявся контрольньо-наглядовими повноваженнями – інститут плебейського трибуна. Ця посада була заснована у 494 р. до н. е. в результаті довготривалої політичної боротьби між патриціями та плебеями. Плебейські трибуни, що обиралися плебеями у кількості до 10 осіб, не мали безпосередньої управлінської влади, але наділялися правом вето і могли заборонити виконання розпорядження будь-якої посадової особи чи навіть постанови сенату, якщо вважали, що вони порушують права чи законні інтереси громадян [8, с. 126].

Прокуратори в той період були принаймні двох категорій: *procurators litis* і *procurators negotiorum*. Перші були особами, що виконують в судовому процесі функції, аналогічні тим, які сьогодні виконують представники сторін. Другі були керуючими справами, які могли виконувати й представницькі функції. Прокураторами згодом стали називати і намісників імператора в провінціях, і керуючого його особистими, доменіальними володіннями.

Аналіз діяльності римських прокураторів та плебейських трибунів дає змогу зробити висновок про два основних механізми виникнення спеціалізованих органів чи посадових осіб, які наділяються контрольньо-наглядовими повноваженнями. По-перше, в результаті внутрішньої соціальної боротьби між різними верствами суспільства, що борються за власні права, можуть запроваджуватися органи чи посадові особи, які на кшталт плебейського трибуна з метою захисту прав приватних осіб, суспільства чи держави в цілому наділяються досить широкими повноваженнями щодо контролю за діяльністю усіх органів державної влади – від вищих до низових. По-друге, в умовах посилення централізації диктаторської влади, як правило, запроваджуються органи чи посадові особи, подібні до прокуратора часів Римської імперії, на яких покладається нагляд за додержанням законів та вказівок вищих органів державної влади нижчими та усіма підлеглими особами.

Покажемо, на думку В. В. Сухоноса, є той факт, що ні у Стародавньому Римі, ні у Стародавньому Китаї посадові особи, наділені контрольньо-наглядовими повноваженнями, не були активними учасниками судового процесу, що пояснюється кількома причинами. По-перше, контрольньо-наглядові повноваження цих посадових осіб не відмежовувалися від адміністративно-розпорядчих, а, по-друге, судовий процес у країнах стародавнього світу мав переважно змагально-обвинувальний характер, коли потерпіла сторона-позивач мала надати суду усі необхідні докази, що підтверджують вину відповідача-злочинця, тобто тягар доведення вини лежав на потерпілій стороні, а не на державі. Повноваження спеціально уповноважених посадових осіб щодо захисту тих чи інших інтересів держави під час здійснення судочинства починають виділятися значно пізніше – у часи середньовіччя [1, с. 102–103].

Прокурор був збережений і у Візантійській державі, котра, як відомо, виникла на території занепакої Римської імперії і успадкувала римське право та цей його інститут в повному обсязі. Соціальне становище, значення і роль прокурорів як державних чиновників у Візантійській державі були досить вагомими. За Законом імператора Зенона (478 р.), а пізніше і за Дігестами Юстиніана (529 р.) прокурори займаються веденням судових справ (кримінальних і цивільних) в інтересах державних чиновників вищого рівня, привілейованих осіб, а також самого імператора. До моменту розпаду Візантії традиції інституту римського права здобули поширення і були запозичені багатьма європейськими народами, які згодом ввійшли в романо-германську правову сім'ю [4, с. 118].

Так стисло можна викласти передісторію прокуратури. Проте, як би не висвітлювати призначення діяльності прокуратури, не можна не визнати, що притаманні їй функції виникли з появою права. Те ж саме можна констатувати і щодо функцій кримінального переслідування – обвинувачення злочинців від імені держави. Дослідження показує, що необхідність її здійснення виникла одразу, як тільки з'явилося право, а відповідно – і правопорушення. Розвиток середньовічного європейського суспільства поступово призводить до значних змін у масовій правосвідомості. Зокрема, в результаті секуляризації церква втратила право здійснювати судочинство у більшості категорій цивільних і кримінальних справ, у європейських університетах починає вивчатися не лише канонічне, а й римське право, у багатьох країнах починають формуватися розгалужені судові системи. Саме у таких умовах і зароджується прокуратура у її сучасному розумінні. Першою європейською країною, де була заснована система органів прокуратури, стала середньовічна Франція.

У юридичній літературі засновником французької прокуратури прийнято вважати Філіпа IV Красивого, який у 1302 р. своїм ордонансом визначив статус королівських прокурорів при судах [9, с. 100]. Це дало змогу створити у Франції у XII–XIII ст. при судах різних рівнів численний клас стряпчих-прокурорів, з-поміж яких король обирав собі повірених. Тобто, спочатку французька прокуратура виконувала у чистому вигляді функції представника інтересів короля у суді і лише значно пізніше почала захищати інтереси держави та суспільства в цілому [1, с. 104]. М. Муравйов так характеризує цю зміну у напрямках діяльності французької прокуратури: доки король був власником доменів і сюзереном своїх васалів, його прокурор виступав простим фіскальним повіреним корони, коли ж королівська влада стала центром і носієм державних і суспільних інтересів, приватні інтереси короля почали збігатися з публічними, то повірений перших, королівський прокурор, став і органом других [10, с. 58]. У момент своєї появи французькі прокурори становили не самостійний державний інститут, а різновид адвокатури у сучасному розумінні цього слова. Історично першою функцією французької прокуратури було представництво в суді інтересів приватних осіб. Таким чином, судово-представницька функція, коріння якої виходить з римського права, завжди визначала суть цього інституту в королівській Франції [4, с. 119].

До початку XVII ст. прокуратура Франції остаточно склалася як сильна державна установа з чітко визначеним колом обов'язків і широкою сферою

діяльності. У ході Великої французької революції діяльність судових установ, у тому числі й прокуратури, було припинено. Однак і новий уряд мав потребу в органі, здатному охороняти закон і переслідувати злочинців. Тому установи прокуратури поступово почали відроджуватись. Протягом тридцятирічного періоду (1789–1819 рр.) у Франції було прийнято понад 30 загальних і спеціальних законів про прокуратуру. Для Наполеона прокуратура була засобом урядового впливу на суд. Статут 1808 р. і закон від 10 квітня 1810 р. остаточно відокремили її від адвокатури, запровадили в ній ієрархічний устрій з суворою субординацією. Ці документи поряд з обов'язками кримінального переслідування наділили прокуратуру повноваженнями представника уряду в усіх питаннях перед усіма судовими органами, розширили її функції нагляду за діяльністю судів. Французьку прокуратуру за часів Наполеона очолював міністр юстиції, якому підпорядковувалися всі її ланки. При касаційних і апеляційних судах працювали генерал-прокурори та їх товариші, що поділялися на помічників (субститутів), які займалися письмовим оформленням справ, і генерал-адвокатів, які виступали в суді з промовами. Внутрішні стосунки працівників прокуратури визначалися засадами ієрархічної підпорядкованості нижчими вищим і єдності всієї організації.

Прокуратура при кожному суді була представлена прокурором, якому підпорядковувались помічники. Генерал-прокурор апеляційного суду мав у своєму підпорядкуванні прокурорів республіки свого округу, прокурор республіки – комісарів поліції. Лише прокуратуру касаційного суду було виокремлено. Працівники прокуратури не були незмінними, їх призначали.

До функцій прокуратури кримінально-судового характеру належали такі: досудове розслідування злочинних діянь; підтримання обвинувачення в суді; принесення протестів на ухвали і вирoki судових органів як в інтересах справи, так і в інтересах закону; нагляд за виконанням судових ухвал і вироків.

В усіх наведених випадках прокуратура була не стільки органом обвинувачення, скільки органом законності. Прокурори не збирали доказів, покладаючись на суддю і суд. Вони діяли за внутрішнім переконанням. При розгляді цивільних справ прокуратура виступала як основна або додаткова сторона. У першому випадку прокурорам належали усі процесуальні права, в тому числі й право оскарження, а в другому вони брали участь у судовому розгляді для засвідчення його законності висновків з правових питань.

Працівником прокуратури міг бути французький громадянин, який користувався особливими, цивільними і політичними правами; був, за визначенням закону, безгрішним; мав «лицентіата права», що дорівнювало закінченню повного курсу на юридичному факультеті; звання адвоката не менше двох років; установлений мінімальний вік, який відповідав прокурорській посаді. Служба в прокуратурі визнавалася несумісною з жодною іншою посадою або професією, в тому числі з викладанням права у вищому навчальному закладі. Незважаючи на те, що органи прокуратури засновувалися при судах, в організаційному відношенні вони були самостійні й незалежні.

Основні принципи організації та діяльності французької прокуратури наполеонівського періоду збереглися до теперішнього часу. Петро І, вивчивши

досвід прокуратури Франції, використав його для створення аналогічних органів у Російській імперії, наділивши їх працівників повноваженнями, дещо відмінними від повноважень французьких прокурорів. Подальший розвиток подій засвідчив, що прокуратура виправдала своє високе призначення [11, с. 105–107].

Аналогічні закономірності розвитку системи органів прокуратури простежуються і у Німеччині. Вже у 1813 р. у королівстві Баварія в судовому процесі вперше виступив прокурор-обвинувач; у Бадені у 1832 р. було запроваджено участь прокурора у змагальних процесах з розгляду деяких кримінальних справ, при цьому прокурорські обов'язки покладалися на одного з членів суду. У 1843 р. у Вюртембурзі було створено прокуратуру для формулювання обвинувачення по закінченні попереднього слідства, участі в якому прокурори не брали. Зрештою, як зазначає О. Михайленко, головним предметом діяльності німецької прокуратури є власне кримінальне переслідування, складання обвинувальних актів та надіслання їх до суду, в якому прокурор є рівноправною стороною [1, с. 105].

Враховуючи викладене, можна зробити висновок про те, що особливості зародження, формування та розвитку органів прокуратури є загальними і тією чи іншою мірою притаманні системам органів прокуратури усіх країн, де такі системи створені, в тому числі України. Національні ж особливості принципів організації та функціонування, структури, форм та методів діяльності органів прокуратури конкретної держави нерозривно пов'язані з особливостями її політичної, економічної та правової систем та характером їх історичного розвитку.

Список літератури:

1. Сухонос В. В. Історично-правові передумови виникнення та розвитку інституту прокуратури в Україні / В. В. Сухонос // Вісник прокуратури. – 2007. – № 5. – С. 100–108.
2. Ким Ю. В. Прокурорский надзор в структуре российской правовой государственности: генезис института, функции, тенденции развития (государственно-правовое исследование) : дисс. ... канд. юрид. наук / Ю. В. Ким. – Кемерово, 1992. – 286 с.
3. Сухонос В. В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність : моногр. / В. В. Сухонос / Акад. прокуратури України при Ген. прокуратурі України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – Суми : Унів. кн. – 2004. – 346 с.
4. Грицаєнко Л. Р. Інститут прокуратури в світовій історико-правовій ретроспективі / Л. Р. Грицаєнко // Вісник прокуратури. – 2008. – № 7. – С. 116–122.
5. Михайленко О. Р. Прокуратура України : підруч. / О. Р. Михайленко. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 636 с.
6. Бартошек М. А. Римское право (Понятие, термины, определения) : учеб. / М. А. Бартошек. – М. : Юрид. лит., 1989. – 403 с.
7. Брокгауз Ф. А. Энциклопедический словарь / Ф.А Брокгауз, И.А. Эфрон. – Петербург : Издательское общество «Ф.А. Брокгауз – И.А. Эфрон». – 1998. – Т. 49. – 587 с.

8. Крашенникова Н. А. История государства и права зарубежных стран : учеб. / Н.А. Крашенникова, О.А. Жидкова; под ред. Н. А. Крашенниковой, О. А. Жидкова. – М. : Вести, 1998. – 210 с.

9. Михайленко О. Р. Прокуратура Франції: становлення та повноваження / О.Р. Михайленко // Право України. – 2000. – № 2. – С. 100–102.

10. Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности : пособ. для прокурорской службы / Н.В. Муравьев. – М. : Юрид. лит., 1889. – Т. 1. – 194 с.

11. Сухонос В. В. Виникнення і розвиток інституту прокуратури / В.В. Сухонос // Право України. – 2001. – № 8. – С. 103–107.

Аннотации. *В статье исследуются исторические аспекты зарождения и начального становления прокуратуры на основании анализа форм организации и принципов прокурорской деятельности в разных странах мира.*

Ключевые слова: *прокуратура, прокурор, принципы, система, институт, процессуальная деятельность, методы, полномочия.*

Annotation. *The article investigates the origin and historical aspects of the initial formation of the prosecution on the analysis of organizational forms and principles of prosecutorial activities around the world.*

Keywords: *the prosecution, the prosecutor, principles, system, institution, procedural activities, methods powers.*