



Руслан Басараб,

*головний науковий співробітник
відділу досліджень проблем діяльності
прокуратури щодо представництва
інтересів громадянина або держави в суді
Національної академії прокуратури
України*

УДК 347.9

Історично-правовий аналіз виникнення посади Генерального прокурора України

Історичний досвід показує, що потреба в інституті Генерального прокурора України, який організовує управління та керівництво централізованою системою органів прокуратури України, із властивою тільки їй сукупністю завдань функцій і повноважень, стає особливо гострою в періоди корінних перетворень у суспільних відносинах, а також в державному устрої. Генеральний прокурор, від самого свого історичного зародження, завжди розглядався як один із ключових елементів державного апарату, який був дієвим інструментом розвитку суспільних відносин. На нашу думку, повноцінне і виважене реформування інституту Генерального прокурора України може здійснюватися тільки за умови врахування історичного досвіду. Таким чином, самостійне вивчення історично-правової еволюції Генерального прокурора України набуває особливої актуальності.

Питання історично-правового аналізу діяльності Генерального прокурора України в своїх наукових працях торкались такі вчені, як Л. Р. Грицаєнко, В. Г. Клочков, М. І. Костенко, В. П. Лакизюк, О. І. Медведько, М. В. Мельников, О. Р. Михайленко, В. І. Ніндіпова,

В. Т. Нор, В. В. Сухонос, Б. В. Ференц, М. М. Черепанов, Ю. С. Шемшученко, К. Ю. Яровикова та інші. Однак, незважаючи на значну кількість досліджень, досі не було здійснено комплексного самостійного аналізу історично-правового аналізу діяльності Генерального прокурора України, що й обумовлює актуальність тематики.

Метою статті є проведення ґрунтовного наукового дослідження генезису становлення діяльності Генерального прокурора України. Для досягнення поставленої мети потрібно виконати ряд завдань, а саме: проаналізувати наявний науковий та законодавчий матеріал по даній тематиці; надати авторську класифікацію етапів розвитку діяльності Генерального прокурора України.

В рамках історично-правового аналізу виникнення діяльності Генерального прокурора України ми будемо орієнтуватись на праці зазначених вище науковців, виділяючи власну періодизацію, яка складається з наступних етапів: 1) Доба Римської імперії – I ст. до н.е. – XIII ст. н.е.; 2) Доба Середньовіччя - XIII ст. – XVIII; 3) Доба складу України в Російській імперії – 1722 – 1917 роки; 4) Доба національно-визвольних змагань – 1917 – 1921 роки; 5) Доба

складу України в СРСР – 1921 – 1991 роки; 6) Доба незалежної Української держави – 1991 – і наші дні.

Отже, перші два історичні етапи охоплюють часи Римської імперії та Середньовіччя щодо зародження та розвитку прокуратури як державного органу взагалі. Зародження інституту Генерального прокурора на теренах України було своєрідною рецепцією іноземного досвіду. Відтак, в рамках нашого дослідження необхідно попередньо дослідити еволюцію інституту Генерального прокурора у світовій історії.

Історики дійшли висновку, що посада прокурора як державного чиновника запроваджувалась із введенням Августинської Конституції. Така особа насправді була слугою імператора з представницькою владою. Особливу роль прокурори відігравали при збиранні податків, а також при керуванні імператорським маєтком і т.п. [1, с. 13]. Таким чином, зародження прокуратури починається з правління римського імператора Августа (Гай Юлій Цезар Октавіан, 63 р. до н. е. – 14 р. н. е.), який уперше ввів інститут прокуратора у провінціях Римської імперії.

Ведучи мову про II етап, потрібно відмітити, що у Франції вперше прокуратура була створена для потреб та захисту інтересів королівської влади. Древньою французькою мовою стряпчий, повірений, завідуючий справами іншого мав назву *procurateur*, а потім це слово скоротилося у *procureur*. Вже у XIII столітті при судах було створено численний клас стряпчих, які вивчали закони і вирізнялися довгим одягом. Серед кращих людей цього класу король обирав повірених, про яких згадується у історичних пам'ятках другої половини XIII століття. У зв'язку з цим, вони переслідували злочинців та поновлювали законність і правопорядок [1, с. 12-13].

Органи прокуратури охороняли права та свободи і виконувала обов'язки королівської влади. Починаючи з XVI століття королівські

прокурори та адвокати зробилися дійсними посадовими особами, які належали до магістратури. Таким чином, прийнято вважати, що засновником прокуратури є французький король Пилип IV Красивий (Philippe Le Bel, 1285 – 1514 рр.), оскільки при ньому у 1302 р. уперше було затверджено законом положення королівських прокурорів при судах. Згодом інститут прокуратури було створено у Німеччині, Англії, Шотландії та інших країнах [1, с. 13-14].

В історичних джерелах тієї доби окремо не зосереджується увага на інституті Генерального прокурора, який би організовував та скеровував всю систему прокуратури. Очевидно, що в процесі зародження та еволюції в різних державах це відбувалось по різному. Однак, в будь-якому випадку, прокуратура була підпорядкована одній особі, посада якої могла називатись по різному, а могла навіть не входити до системи прокуратури. Таким чином, ми можемо стверджувати, що із самого початку зародження прокуратури, остання вважалася централізованим органом.

Щодо витоків інституту Генерального прокурора в Україні, то відзначимо, що цікавий історичний факт викладено у книзі В. Свербигуза «Старосвітське панство», де зазначено, що у м. Батурин обирали трибунал, котрий потім обирав прокурора. Посада прокурора в ієрархії козацької верхівки на той час була другою після гетьмана [2, с. 12]. Автор даної монографії звертає особливу увагу на те, що в 1579 року у щойно відвойованому у Московщини Батурині було утворено Український Трибунал. Він складався з семи департаментів. Показово, що на початку діяльності трибуналу його депутати щороку обирали інстигатора, якого можна умовно назвати прокурором. Інстигатор наглядав за чинністю подання позовів до трибунального суду, а наглядачі приватних маєтків передавали інстигатору детальні відомості про позови та характер правопорушень [2, с. 16].

Ми вважаємо, що наведене не можна вважати повноцінним зародженням інституту Генерального прокурора. Це скоріше було різновидом козацької моделі демократії, де трибунал обирав прокурора. Крім того, функції козацького прокурора, який був другим після Гетьмана, очевидно виконував інші функції, відмінні від організації централізованої системи органів прокуратури.

Третій історичний період аналізу еволюції інституту Генерального прокурора України є період входження України до складу Російської імперії – 1722 – 1917 роки. Ми вважаємо, що еволюція інституту Генерального прокурора на теренах України починається із прийняттям указу Петра I від 5 березня 1711 року, метою якого було заснування посади генерал-фіскала, який повинен був «таємно провідувати, доносити й викривати». Модель такої посади й служби була запозичена у Швеції. Згодом інститут фіскалату зазнав певних змін у зв'язку з переходом від приказної до колегіальної системи управління, і в 1719 році фіскали були підпорядковані юстиц-колегії. Генеральним регламентом 1720 року посади фіскалів запроваджувались у всіх колегіях. Фіскалам при колегіях приписувалось стежити, щоб управління здійснювалось відповідно до законодавчих актів справедливо і сумлінно [3, с. 127]. Виходячи з усього вищенаведеного, є необхідність наголосити на тому, що за таких умов інститут фіскалів складно називати близьким до інституту Генерального прокурора. Однак, варто відмітити той факт, що це було зародження перших витоків еволюції Генерального прокурора.

12 січня 1722 року в Російській імперії був заснований новий державно-правовий інститут прокуратури на чолі з генерал-прокурором і його помічником – обер-прокурором, які призначались государем. В указі «Про посаду генерал-прокурора» зазначалося, що «...сей чин, как око наше и стряпчий о делах государственных». На прокуратуру було покладено

обов'язок здійснювати нагляд за додержанням законів піднаглядними їй державними органами [4, с. 218].

Наголосимо, що Генерал-прокурор наділявся значними повноваженнями у сфері правотворчості, пропонував Сенату приймати рішення з питань, що не врегульовані у достатній мірі. Йому підпорядковувались обер-прокурори, прокурори колегій, Сенату, провінцій. При цьому Генерал-прокурор був підзвітним виключно царю. Водночас органи прокуратури почали створюватись у різних губерніях. Прокурори діяли при колегіях Сенату, провінцій (губерній) та при надвірних судах [5, с. 21-23]. Ми вважаємо цей історичний момент ключовим, оскільки Генерал-прокурор остаточно сформувався як керівник централізованої системи органів прокуратури. Відтепер, можна стверджувати про появу централізованого та єдиноначального органу – прокуратури. Поступово роль централізованої системи органів прокуратури все більше зростала, відповідно, посилювалась і роль Генерал-прокурора, посада якого, по суті, була другою після імператора.

Слід зазначити, що основною функцією органів прокуратури Російської імперії з 1722 року був нагляд за виконанням законів та інших нормативно-правових актів, роботою сенату, правильністю, своєчасністю і законністю розгляду ним справ, а з 1864 по жовтень 1917 року прокуратура виконувала функцію державного обвинувачення в судових процесах, нагляд за дізнанням і попереднім слідством слідчого апарату окружних судів, а також здійснювала нагляд за місцями позбавлення волі [6, с. 14]. Саме за таких умов прокуратура створювалась як представницький орган, перш за все імператорської влади, що здійснював від імені та за її дорученням суцільний та постійний контроль (нагляд) за діями і рішеннями сенату та інших центральних і місцевих установ.

З огляду на наведене, можна стверджувати, що Генерал-прокурор займав ключову роль в розвитку та існуванні Російської імперії після

самого імператора. Дана посада включала в себе велику кількість суспільно вагомих повноважень. Завдяки запровадженню посади Генерал-прокурора з'явилася нова ланка у системі органів влади (цар, сенат, виконавчі органи – колегії й деякі прикази).

Цар Олександр I після вступу на престол видав указ від 8 вересня 1802 р. про створення міністерств, чим певною мірою обмежив функції Генерал-прокурора. Вони перейшли до міністра юстиції, якому також було передане управління судовою частиною. Відповідно до цього указу Генерал-прокурор ставав і міністром юстиції [6, с. 34]. Ми вважаємо, що спроба виведення інституту Генерал-прокурора із централізованої системи органів прокуратури була невдалим кроком в політиці Російської імперії. Замість підвищення ефективності, як показує історія, послабилась роль і рівень організації прокуратури в цілому. Окрім того, витоки формування та еволюції інституту Генерального прокурора у світі дають можливість стверджувати, що прокуратура, як державний орган, завжди була централізованою та єдиноначальною.

Разом з тим, варто також відзначити, що функції та організація прокуратури змінилися під час проведення у 1864 р. судово-правової реформи. По-новому були окреслені її система і права. Прокуратура залишилася при загальних судових органах і Сенаті на чолі з Генерал-прокурором. На неї покладалися обов'язки нагляду за судом, слідством і місцями ув'язнення. Також вона брала участь як сторона в судовому розгляді. На прокурорські посади призначалися політично благонадійні особи. Отже, із наглядового органу прокуратура фактично перетворилася на орган кримінального переслідування осіб, які вчинили злочини [6, с. 28].

Таким чином, повноцінне зародження інституту Генерального прокурора на теренах України відбулось саме за доби Російської імперії. Історичний аналіз дає можливість стверджувати, що від самого зародження

прокуратури, остання характеризувалась ознакою жорсткого централізму, що впливало із функцій та призначення прокуратури як органу. При цьому, інститут Генерального прокурора відігравав визначальну роль в організації правління та керівництва централізованої системи органів прокуратури. Інститут Генерального прокурора займав ключову роль в системі державних органів. Вплив та значення цієї посади, очевидно, було меншим тільки від самого імператора. Повноваження Генерального прокурора характеризувались надзвичайно широкою його компетенцією, самостійністю у формування прокуратури та прийнятті рішень і т.п.

Щодо IV етапу розвитку діяльності Генерального прокурора, потрібно зазначити, що 23 грудня 1917 р. Центральна Рада ухвалила Закон «Про урядження прокураторського нагляду на Україні», відповідно до якого прокуратурі утворювалися при апеляційних і окружних судах. Очолювали відповідні прокуратурі старші прокуратори. Прокуратори призначалися Генеральним секретарем судових справ, водночас посади прокурорів та товаришів прокурора окружних судів скасовувалися. Першим старшим прокуратором Генерального Суду наказом Генерального секретаря судових справ від 18 січня 1918 р. № 7 було призначено громадського діяча, письменника, юриста Д. В. Марковича [6, с. 52].

Цікаво, що П. Скоропадський наглядові прокурорські функції покладав на Генеральний Суд, зазначивши в ст. 43, що останній слідкує за законністю видання законів і наказів. 8 липня 1918 р. Гетьман України затвердив ухвалений Радою Міністрів України Закон «Про утворення державного Сенату», яким регулювалися питання організації та діяльності прокуратури [1, с. 29]. Можна стверджувати, що політика Скоропадського взагалі не передбачала наявності інституту Генерального прокурора, що, звісна річ, було значною прогалиною у його моделі державного апарату. Прогалина полягала в тому, що підт-

римання законності та правопорядку покладалось, в основному, на судові органи. Але ж судова системи ставить перед собою зовсім інші завдання та не виконує функції, тожонні централізованій системі органів прокуратури. Таким чином, ліквідація прокуратури як органу обов'язково веде до послаблення законності в державі, підвищення рівня злочинності, послаблення державної влади взагалі.

Наступний історичний етап формування Генерального прокурора України, а саме той, що охоплюється часовими інтервалами з 1921 по 1991 роки, характеризується таким. Після прийняття Положення «Про прокурорський нагляд в УСРР» 28 червня 1922 року, в якому зазначалося, що в складі НКЮ державна прокуратура утворюється з метою здійснення нагляду за виконанням законів і в інтересах правильної постановки боротьби зі злочинністю, постановою ВУЦВК від 6 вересня та інструкцією НКЮ від 22 вересня того ж року губернські відділи і повітові бюро юстиції були скасовані, а замість них запроваджувався інститут губернських прокурорів і їхніх помічників у повітах. Губернські прокуратури скрізь розпочали свою діяльність з 1 жовтня 1922 року [7, с. 70-73].

З прийняттям союзної Конституції та Основного Закону УРСР завершився процес централізації та створення єдиної системи органів прокуратури на теренах колишнього Радянського Союзу. Конституція УРСР 1937 р. скасувала назву посади «Генеральний прокурор», вона отримала нову назву – Прокурор УРСР. Прокуратура республіки повністю підпорядковувалася Прокуратурі СРСР, у тому числі з кадрових питань. Так, Генеральним прокурором СРСР призначалися Прокурор УРСР та обласні прокурори УРСР строком на 5 років, прокурорів міст і районів призначав Прокурор УРСР, але з обов'язковим повідомленням управління кадрів Прокуратури СРСР [6, с. 82].

На першій сесії ВР СРСР другого скликання 19 березня 1946 р. була

прийнята постанова про присвоєння Прокурору СРСР найменування Генеральний прокурор СРСР [8]. Це, на нашу думку, свідчить про підвищення авторитету Генерального прокурора, значимості його ролі у централізованій системі органів прокуратури.

У статті 162 Конституції УРСР 1978 р. зазначалося, що Генеральний прокурор СРСР, Прокурор УРСР та нижчі прокурори здійснюють найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів усіма міністерствами, державними комітетами й відомствами, підприємствами, установами та організаціями, виконавчими й розпорядчими органами місцевих рад народних депутатів, колгоспами, кооперативними та іншими громадськими організаціями, службовими особами, а також громадянами на території Української РСР [9, с. 200-201].

Стаття 113 Конституції СРСР 1977 р. наділяла Генерального прокурора СРСР правом законодавчої ініціативи. Конституція УРСР 1978 р. у ст. 101 продублювала цю та інші норми, наділивши Прокурора УРСР правом законодавчої ініціативи у Верховній Раді Української РСР [10, с. 656]. Варто водночас відзначити, що як Генеральний прокурор СРСР, так і Прокурор УРСР мали право внести подання до Президій відповідних Верховних Рад з питань, які вимагали тлумачення законів. Ми вважаємо, що Генеральний прокурор України не повинен мати права законодавчої ініціативи на зразок радянської системи прокуратури. По-перше, на Генерального прокурора України покладаються зовсім інші функції та завдання. По-друге, Генеральний прокурор України має достатньо правових засобів ініціювати розгляд того чи іншого питання у Верховній Раді України, зокрема змін законодавства. По-третє, Генеральний прокурор України наділений правом нормотворення у формі наказів, інструкцій, положень і т.п., які є обов'язковими для централізованої системи органів прокуратури. По-четверте, перед Генеральним прокурором України не стоять завдання

щодо реформування прокуратури як державного органу.

24 серпня 1991 р. Верховною Радою України прийнято Декларацію про державний суверенітет, якою передбачалося що вищій нагляд за точним і однаковим виконанням законів здійснює Генеральний прокурор УРСР, який призначається Верховною Радою УРСР, є відповідальним і підвітним перед нею. У зв'язку з цим для прокуратури УРСР були розширенні певні повноваження. В главу 19 «Прокуратура» Конституції Української РСР були внесені принципові зміни. Прокурор УРСР знову отримав назву Генеральний прокурор і призначався Верховною Радою УРСР, якій також був підвітний [1, с. 74].

Після розпаду СРСР та перших кроків становлення незалежної та самостійної Української держави, починається історичний етап доби незалежної України, який триває і донині. 5 листопада 1991 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про прокуратуру», який було введено в дію з 1 грудня 1991 р. Почався новий етап розвитку інституту Генерального прокурора України. З цього моменту прокуратура України вже не була у прокурорській системі органів прокуратури СРСР, і зберегла історичну наступність, успадкувала від неї багатофункціональні обов'язки. Закон України «Про прокуратуру» вперше закріпив важливий принцип, який передбачав, що працівники прокуратури не можуть належати до будь-яких політичних партій та рухів [1, с. 77]. Ми вважаємо це однозначним прогресом розвитку Української держави, оскільки прокуратура є тим державним органом, який має бути абсолютно вільним у своїй діяльності та політично не заангажованим. Історичний досвід СРСР показує неефективність прокуратури та і взагалі правосуддя держави у разі, якщо прокурори належать до тих чи інших політичних партій, оскільки останнє породжує політичні, а не правові рішення прокурорів.

28 червня 1996 року на п'ятій сесії Верховної Ради України прийнято Конституцію України. Згідно зі ст. 121 якої на прокуратуру покладено такі функції: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої громадян [11].

Звертаємо окремо увагу на те, що до структури Генеральної прокуратури України на правах головного управління входила також Головна військова прокуратура, яку очолював заступник Генерального прокурора України. Після проведення адміністративних реформ з метою оптимізації системи органів державної влади у 2010-2011 роках, військову прокуратуру було ліквідовано, яка раніше знаходилась в централізованій системі органів прокуратури України.

Виходячи з вищезазначеного, варто резюмувати, що діяльність системи органів прокуратури, яка очолювалась та координувалась Генеральним прокурором, завжди була наближеною до здійснення судами правосуддя. З огляду на важливість тих функцій, які реалізує прокуратура, зазначимо, що будь-яке реформування в цій сфері, тим більше інституту Генерального прокурора, повинно здійснюватись з врахуванням реальних умов, що склалися в державі у сфері забезпечення законності, захисту прав і свобод громадян та виходячи з інтересів держави. При цьому, непродуманість або ж непослідовність реформування інституту Генерального прокурора України може перетворити всю прокуратуру в безініціативний державний орган маніпульований органами виконавчої влади.

Список використаних джерел

1. Клочков В. Г. Історія прокуратури України: Монографія / В. Г. Клочков. – К., 2004. – 246 с.
2. Свербигуз В. Старосвітське панство / В. Свербигуз. – Варшава, 1999. – 247 с.
3. Законодавство Петра І. – М.: Юрид. лит., 1997. – 880 с.
4. Памятники русского права. Вып. 8. – М., 1961. – 185 с.
5. Грицаєнко Л. Р. Конституційно-правовий статус прокуратури України / Л. Р. Грицаєнко. – К., 2007. – 544 с.
6. Сухонос В. В. Прокуратура у державному механізмі Російської імперії після судової реформи 1864 р.: монографія / В. В. Сухонос. – Суми: Університетська книга, 2012. – 104 с.
7. ЗУ УСРР. – 1922. – № 39. – Ст. 588; Бюлетень НКЮ УСРР. – Х., 1922. – № 9.
8. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1946. – № 10.
9. Шемшученко Ю. С. Конституції і Конституційні акти України. Історія і сучасність / Ю. С. Шемшученко. – К., 2001. – 348 с.
10. Советская прокуратура. Сборник документов. – М., 1981. – 643 с.
11. Конституція України: Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996 – 1996 р. - № 30. - ст. 141

Басараб Р. І. Історично-правовий аналіз виникнення посади Генерального прокурора України

У статті проаналізовано наявний науковий та законодавчий матеріал по тематичі генезису виникнення діяльності Генерального прокурора України. Надано авторську класифікацію етапів розвитку діяльності Генерального прокурора України.

Ключові слова: історично-правовий аналіз, діяльність, Генеральний прокурор України

Басараб Р. И. Историко-правовой анализ возникновения должности Генерального прокурора Украины

В статье проанализированы имеющийся научный и законодательный материал по тематике генезиса возникновения деятельности Генерального прокурора Украины. Предоставлено авторскую классификацию этапов развития деятельности Генерального прокурора Украины.

Ключевые слова: историко-правовой анализ, деятельность, Генеральный прокурор Украины

Basarab R. Historically-legal analysis of the position of General Prosecutor of Ukraine activity

In the article analyzes the available scientific and legislative material on the subject of the genesis of origin activity of the General Prosecutor of Ukraine. Author identified its own periods.

Key words: historical and legal analysis, activity, General Prosecutor of Ukraine