



I.I. Крилова,
аспірантка
(Академія адвокатури України)
(Науковий керівник професор В.Г. Гончаренко)

Історичний нарис діяльності прокуратури

Ключові слова: прокуратура, загальний нагляд.

Аналіз історичного аспекту виникнення прокуратури показує, що історично судова влада виникла набагато раніше, ніж прокуратура.

В Стародавній Греції і в Стародавньому Римі потерпілий від злочину або цивільно-правового делікту сам збирав докази і підтримував обвинувачення в суді або запрошував для цього ораторів. В більш пізній період історії Риму (I–IV століття н. е.) кримінальне переслідування здійснювали службовці імператора. В ранньому звинувачувальному процесі (VIII–XIII століття н. е.) з його ордаліями і поєдинками знову-таки суперечку вели рівноправні сторони за відсутності розшуку і прокурорського нагляду. В епоху інквізиції (XIII–XVIII століття) також не знайшлося місця прокурорському нагляду, оскільки інквізитор здійснював і розшук, і кримінальне переслідування, і суд (функції обвинувачення, захисту і розкриття справи виконувала одна особа). Прокуратура з'явилася лише в XIII–XIV століттях у Франції з метою боротьби королівської влади із свавіллям феодалів і сепаратизмом (Ордонанс короля Філіпа IV 1302 р.). Вона була інструментом становлення і зміцнення абсолютизму [6].

Зародження прокуратури в Росії пов'язують з ім'ям Петра I, який 17 березня 1714 р. видав указ “О фискалах” — попе-

редниках прокурорів, що виконували по суті функції прокурорів. Обер-фіскал був при Сенаті, створеному в 1711 р. замість Боярської думи. Обер-фіскал доносив про діяльність Сенату царю. Фіскали були засновані також у провінції. Їх задачі полягали в тому, щоб “только проведовать и доносить и при суде обличать” [3].

Це положення конкретизувалося наступним: “Прилежно проведовать, не обретаются какие беглые, гулящие, подозрительные и другие оные подобные люди... не прокрадываются ли какие беглые люди за рубеж” [4].

Крім того, до обов'язків фіскалів входили: боротьба з казнокрадством, нагляд за виконанням указів і регламентів і участь у справах, де немає чолобитника. Таким чином, вже тут зароджувалися загальнонаглядові функції, які потім відійшли до прокуратури. Петро I видав указ від 13 січня 1722 р. “Об установлении должности прокуроров в надворных судах”. Прокурорам підкорялися фіскали, скасовані лише в 1729 р. Слідом 27 квітня 1722 р. Петро I видав указ “О должности Генерал-прокурора”, який стежив за тим, щоб справи в Сенаті “не залеживались”.

Повноваження генерал-прокурора Петро I визначив так: “Сей чин яко око наше” і вимагав “смотреть над всеми прокурорами, дабы в своем звании истинно и ревностно поступали” [4].

Останні були засновані в кожній колегії, а також на периферії. На генерал-прокурора Петро I поклав обов'язок наглядати за Сенатом — головним управляючим і судовим органом країни. Так виникла наглядова функція прокуратури, яка багато років домінувала в її діяльності. З'явилася і наглядова функція за судом, яка потім отримала подальший розвиток. При Павлові I генерал-прокурор був одночасно міністром юстиції, міністром фінансів і міністром внутрішніх справ. Потім він став тільки міністром юстиції, тобто належав до виконавчої влади, хоча і наглядав за судом. Катерина II у відомому “Учрежденні для управления губерній” (7 листопада 1775 р.) зробила спробу відокремити суд від адміністрації. Але генерал-губернатори як і раніше розглядалися нею як “государевы наместники”. Прокурори і стряпчі в губерніях повинні були “доносить... о неточном в судебном месте исполнении законов, учреждений и указов”, притому доносити не тільки генерал-губернаторові, але і генерал-прокуророві [3].

В екатерининському “Учрежденні для управления губерній” на губернських прокурорів покладалися наступні обов'язки: 1) охорона загального впорядкування в губернії; 2) нагляд за казенним управлінням; 3) нагляд за судом і розправою. Отже, у прокурорів зберігалася загальнонаглядова функція та вводилася функція нагляду за судами.

Зведення російських Законів 1832, 1842 і 1857 рр. називало прокурорів і стряпчих “взыскателями наказания... и вместе с тем защитниками невинности”, вимагало від них “наблюдения за ходом следствий” та наказувало, що “тщательному бдению их подлежит смотреть за правосудием” [4].

Ситуація в корені змінилася в результаті судової реформи 1864 р. Важливими рисами реформи були: відокремлення судової влади від виконавчої та законодавчої; позбавлення прокуратури наглядових повноважень; покладання на прокурорів лише обов'язку кримінального переслідування шляхом керівництва дізнанням і підтримка державного обвинувачення в

судах; заснування прокуратури при судах (окружних судах, судових палатах і Сенаті, який став тільки судовим органом); з'єднання в одній особі функцій генерал-прокурора і міністра юстиції, що свідчило про належність прокуратури до виконавчої влади; усунення прокурорського нагляду за судами і судовими слідчими. Проте судовою реформою 1864 р. в Росії спиралася на концепцію, яка хоча і визнавала розділення влад, але вважала, що всі вони, як гілки дерева, мають підставою могутній стовбур — самодержавство.

Вироки виносилися ім'ям Імператора, і він же затверджував їх у випадках здійснення особливо небезпечних злочинів. Революція 1917 р. змела царську судову систему та з нею і прокуратуру. Створювалися нові суди, але прокуратури протягом перших чотирьох років радянської влади не було. В судах виступали правозахисники і члени колегій обвинувачів при виконкомках [7].

Свавільля місць, роздробленість влади, сепаратизм — все це спонукало створити єдину централізовану систему нагляду за законністю. ВЦВК ухвалою від 28 травня 1922 р. затвердив перше Положення про прокурорський нагляд в РРФСР, яке заклало основи радянської прокуратури на багато років. Це положення передбачало: нагляд за законністю дій всіх органів влади, господарських установ, суспільних організацій і приватних осіб (загальний нагляд); нагляд за слідством і дізнанням; підтримання обвинувачення в суді; спостереження за правильністю утримання ув'язнених під вартою [1].

За ініціативою В.І. Леніна, через 200 років після згаданого указу Петра I, була відтворена прокуратура того ж типу, тобто орган тоталітарного нагляду за законністю в державі, де законність розумілася як диктатура пролетаріату. Судова функція прокуратури відійшла на другий план.

Аж до 1933 р. прокуратура входила до складу Народного комісаріату юстиції (НКЮ), що підкреслювало її належність до виконавчої влади. Проте, прокурори перебували при судах. Конституція СРСР, прийнята 6 липня 1923 р., встановила, що

прокурор Верховного суду дає висновки з усіх питань, які вирішуються цим судом, підтримує обвинувачення і має право опротестувати рішення Верховного суду в Президію ЦВК СРСР. Повноваження прокурора Верховного суду конкретизувалися в Положенні про Верховний суд СРСР (Декрет ЦВК СРСР від 23 листопада 1925 р.): пропонувати на розгляд Президії ЦВК і Верховного суду СРСР питання, віднесені до компетенції Верховного суду СРСР, опротестувати рішення Верховного суду СРСР, витребувати рішення і вироки верховних судів союзних республік, перевіряти їх в порядку нагляду і передавати на розгляд Верховного суду СРСР. В Основах судоустрою Союзу РСР і союзних республік, прийнятих 29 жовтня 1924 р., була визначена компетенція прокурорів союзних і автономних республік. В Основах відтворювалося Положення про прокурорський нагляд 1922 р. (загальний нагляд, нагляд за слідством, підтримання обвинувачення в судах, нагляд за місцями позбавлення волі) з додаванням, що прокуратура захищає інтереси трудящих по цивільних справах [1].

Поступово розширялася компетенція прокурора Верховного суду СРСР, який отримав право наглядати за законністю постанов народних комітетів і інших центральних установ СРСР (окрім ЦВК і СНК СРСР) з внесенням висновків з приводу виявлених порушень в Пленум Верховного суду СРСР; спостерігати за законністю постанов ЦВК союзних республік; наглядати за законністю судових рішень (розділ II Положення про Верховний суд СРСР і прокуратуру Верховного суду СРСР).

Положення про Народний комісаріат юстиції, прийняте 3 червня 1929 р., встановило, що до складу цієї установи входять Верховний суд РРФСР і Управління прокуратури Республіки. До ведення останнього було віднесене: керівництво нижчестоящими прокуратурами (ідея централізму); нагляд за законністю і опротестування дій центральних органів влади, господарських органів, громадських організацій, виконкомів і інших установ (загальний нагляд);

керівництво діяльністю органів розслідування, яке в 1928–1929 рр. було передано з судів у відання прокуратури; організація нарад по боротьбі із злочинністю і загальне керівництво їх діяльністю (прообраз координації роботи правоохоронних органів); участь в засіданнях колегій Верховного суду РРФСР і надання висновків; витребування судових справ в порядку нагляду і деякі інші.

Вирішальний крок у бік повного організаційного відділення прокуратури від Верховного суду і НКЮ був зроблений у зв'язку з ухваленням Положення про Прокуратуру СРСР (постанова ЦВК і РНК СРСР від 17 грудня 1933 р.).

На Прокурора СРСР і підлеглих йому прокурорів було покладено: загальний нагляд; нагляд за правильним і одноманітним застосуванням законів судами; порушення кримінальної справи і підтримання обвинувачення в судах; нагляд за законністю в діяльності ОДПУ, міліції і виправних установ. Прокурори опротестувували незаконні правові акти виконавчої влади, вироки і рішення судів. Але прокуратури союзних республік ще декілька років залишалися у віданні відповідних нарком'юстів.

Централізована і незалежна прокурорська система СРСР остаточно склалася до середини 30-х років (ухвала ЦВК і РНК СРСР від 20 липня 1936 р. “Про утворення Народного Комісаріату юстиції Союзу РСР”). Вона була закріплена “сталінською” Конституцією 1936 р.

На прокуратуру покладался вищий нагляд [5] за точним виконанням законів всіма Народними комісаріатами, підвідомчими їм установами, посадовцями і громадянами. В період сталінських репресій роль прокуратури (і судів) була принижена. Проте прокурори входили до складу квазі-судових органів — “трійок”, що розглядали справи “ворогів народу”.

Положення про прокурорський нагляд в СРСР від 24 травня 1955 р., прийняте в умовах подолання культу особи і відновлення демократичних форм правління, визначило основні напрями діяльності прокуратури, зокрема зберегло загальний

нагляд, нагляд за законністю при попередньому розслідуванні, а також нагляд за законністю судових рішень, виконання вироків, утримання арештованих в місцях позбавлення волі.

В Конституції СРСР 1977 р. прокуратурі був присвячений окремий розділ (21), і її функції визначилися як вищий нагляд за законністю в діяльності органів державного управління (окрім Ради Міністрів), колгоспів, громадських організацій і громадян. Напрями прокурорського нагляду були конкретизовані в Законі СРСР “Про прокуратуру СРСР”, прийнятому 30 листопада 1979 р. (загальний нагляд, нагляд за розслідуванням злочинів, кримінальне переслідування, підтримання державного обвинувачення в судах, нагляд за виконанням законів при розгляді справ в судах, нагляд за дотриманням законів в місцях позбавлення волі і ін.).

В період перебудови з’явилася велика кількість суперечливих нормативних актів, робилися спроби невірно тлумачити і обійти закон. У зв’язку з цим на перше місце в роботі прокуратури висувався загальний нагляд. Одночасно з’явилася ідея покінчити із загальним наглядом як рудиментом Середньовіччя. Втім, спроба ліквідувати загальний нагляд, зроблена в 1993 р., не увінчалася успіхом [8].

В наш час, на думку Генеральної прокуратури України, загальний нагляд потрібен як засіб боротьби з беззаконням в умовах зростання злочинності. Викладене відобразилося в Конституції України від 28 червня 1996 р., а саме: прокуратурі присвячено розділ VII Конституції, вона знаходиться на стику виконавчої та судової влади [2].

На прокуратуру покладаються такі функції: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 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 судових

рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Організацію і порядок діяльності прокуратури України визначає Закон України “Про прокуратуру України” від 5 листопада 1991 р.

Стаття 1 цього Закону присвячена прокурорському нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів в Україні Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими Радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами, який здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами.

Тобто прокуратура виконує роботу по виявленню і опротестуванню нормативних актів, прийнятих вказаним переліком органів виконавчої влади, що суперечать закону. Але таку ж функцію виконує і Міністерство юстиції України, до функцій якого відповідно до положення про Міністерство юстиції України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2006 р. № 1577, входить проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів, здійснення правової експертизи (підготовка висновків) щодо відповідності Конституції та законам України, вимогам нормопроектувальної техніки проектів законів, інших актів законодавства, що подаються на розгляд Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Практично виходить дублювання однієї і тієї ж функції двома різними органами держави — прокуратурою та

Міністерством юстиції. Згідно із теорією управління, кожний орган держави повинен виконувати тільки свою, специфічну функцію. Дублювання функцій створює невизначеність в системі і приводить до її розбалансованості. Парадоксально, але факт: чим більше контрольно-наглядових

установ, тим нижче рівень законності в країні.

Отже, враховуючи викладене, потрібно вивчити досвід минулого, діяльності прокуратури взяти з нього корисне та здійснити реформування прокуратури.

Список літератури:

1. История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры: Сборник документов / Под ред. С.А. Голунского. — М., 1955.
2. Конституція України від 28 червня 1996. — К., 2006.
3. *Михайленко О.Р.* Прокуратура України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2005.
4. Российское законодательство X–XX веков / Под ред. А.Г. Манькова. — М., 1984.
5. *Савицкий В. М.* Очерк теории прокурорского надзора. — М., 1975.
6. *Фойницкий И. Я.* Курсъ уголовного судопроизводства. Изд. 4. — М., 1912.
7. *Шифман М. Л.* Прокурор в уголовном процессе. — М., 1948.
8. *Яровник К. Ю.* Надзорная функция прокуратуры: история и проблемы развития // Государство и право. — 1999. — № 3.

РЕЗЮМЕ

В статье рассматриваются исторические предпосылки возникновения прокуратуры. Проводится анализ исторического аспекта возникновения прокуратуры со времен Древней Греции и Древнего Рима и до нашего времени.

SUMMARY

The subject of the article is the historic pre-conditions of the origin of public prosecutor's office. The article deals with the analysis of historical aspect of public prosecutor's office since the Ancient Greece and Ancient Rome times till now.

Рекомендовано кафедрою кримінального процесу та криміналістики

Подано 24.11.06