

УДК 343.163

Ю. А. Чаплинська
кандидат юридичних наук, докторант
Науково-дослідного інституту публічного права

ГЕНЕЗА РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ДО НАБУТТЯ УКРАЇНОЮ СТАТУСУ НЕЗАЛЕЖНОЇ ДЕРЖАВИ

Діяльність прокуратури завжди знаходилася в центрі уваги наукових досліджень. Утім, не менш важливим є питання її реформування, адже протягом багатьох років значення та роль прокуратури в системі державних правоохоронних відомств часто переорієнтовувалася, а в деяких випадках – докорінно змінювалася. Таким чином, процес реформування прокуратури – це не якийсь одиничний факт, а сукупність цілеспрямованих дій, що має свою історію, яка тотожна процесу становлення та розвитку цього органу в цілому. Якщо абстрагуватися конкретно від національного досвіду розвитку органів прокуратури та звернути увагу на роль цього відомства у світі, то можна констатувати, що загалом інститут прокуратури відомий суспільству вже досить довгий час.

Окремі історичні етапи розвитку органів прокуратури в Україні досліджували такі вчені: Е. Лискова, В. Свербигуз, М. Потебенько, В. Умеренко, Н. Єрошкін, С. Обсурна, О. Павлюк, І. Поляков, С. Казанцев, Ю. Горшеньов, Т. Зражевська, В. Розенфельд, Н. Дер, Т. Дунас, М. Руденко та багато інших. Однак, незважаючи на велику кількість наукових робіт, єдиного комплексного дослідження генези реформування органів прокуратури до набуття Україною статусу незалежної держави так і не було проведено.

Мета статті – розглянути генезу реформування органів прокуратури України до набуття нею статусу незалежної держави.

Варто констатувати, що органів прокуратури на території України в сучасному розумінні та вигляді фактично не існувало досить довгий час. Утім, історія їх становлення містить у собі велике коло цікавих фактів, через що ми пропонуємо розділити її на три самостійні періоди, кожен з яких має власні часові рамки, а саме: перший період – із моменту виникнення державних утворень на території України до XVIII століття; другий, «імперський» період, – із XVIII століття по 20-ті роки XX століття; третій, «радянський» період, – із 20-х років XX століття по 90-ті роки.

Аналізуючи перший період розвитку та реформування органів прокуратури, доцільно відмітити, що в зазначених часових рамках прокуратура як особлива система органів влади лише починала формуватися. Зокрема, на території країн, до складу яких входили землі нашої держави, здійснювалися численні спроби створення контроль-

но-наглядних відомств. Наприклад, у Судебнику Великого князя Московського Івана III від 1487 року вказувалося: «А якщо скаржник до боярина прийде, то йому скаржників від себе не відсилати, а давати управу всім, кому це належить» [1, с. 121]. По суті, це положення давало боярам право державного представництва в спорах того чи іншого характеру.

У період перебування значної частини нашої держави під владою Польщі та Литви в 1578 році під час одного із сеймів Речі Посполитої було утворено особливий для України трибунал – Луцький, на початку діяльності якого щорічно його депутати обирали прокурора (інстигатора). Наглядачі приватних маєтків передавали прокурору відомості про позови та характер правопорушень. Прокурор наглядав за чинністю подання позовів до трибунальського суду [2, с. 12]. Своєрідний інститут прокуратури також існував у Запорізькій Січі. Із цього приводу М. Потебенько зазначає, що «до посади прокурора в Запорізькій Січі ставилися з глибокою пошаною. В особі прокурора Кошові отамани та Гетьмани українського козацтва Іван Підкова, Яків Шах, Северин Наливайко, Самійло Кішка, Петро Сагайдачний, Григорій Чорний, Михайло Дорошенко й інші мали на Січі надійного помічника, гаранта законності» [3, с. 6].

Окремі аспекти державної діяльності у сфері нагляду та контролю законності на території Російського царства було закріплено в Соборному уложенні від 1649 року. Цей нормативно-правовий акт давав підданам право звертатися до царя з чолобитними, тобто з проханнями, скаргами, доносами. Чолобитні подавалися окремими особами й колективами дворян, посадських людей, селян і представниками інших соціальних верств, причому не лише на ім'я глави держави, але й у центральні та місцеві органи влади [4, с. 137]. Отже, на території сучасної України до XVIII століття здійснювалися неодноразові спроби створення державних відомств, функції котрих були схожі з функціями класичних органів прокуратури. Проте В. Умеренко, наукові дослідження якого присвячені розгляду питання правового статусу Генерального прокурора в Росії, на наш погляд, досить влучно зазначив таке: «Спроби знайти аналоги прокуратури в історії Росії до правління Петра I є непереконливими. Безумовно, визначеними контроль-но-наглядними функціями во-

лодіють усі вищестоящі органи й посадові особи щодо підлеглих, проте в Росії XVII століття панував принцип єдності й неподільності влади не тільки в центрі, але й на місцях» [5, с. 13]. Ця теза підтверджує той факт, що Україна, більша частина території якої в кінці XVII – на початку XVIII століття вже перебувала в складі Російського царства, фактично не мала в цей час централізованої й ефективної системи органів прокуратури.

Із XVIII століття починається другий («імперський») період розвитку прокуратури як цілком самостійного органу влади. Його початок повністю збігається з «Петрівською добою», тобто етапом в історії Росії, ознаменованим проведенням численних реформ Петра I. Так, перший російський імператор у процесі боротьби із численними посадовими зловживаннями, казнокрадством, хабарництвом і невиконанням царських наказів у 1711 році засновує фіскальну службу, яка фактично мала функції та повноваження прокуратури [6, с. 4]. Зокрема, відповідно до указу «Про фіскалів та їх діяльність» від 1714 року, обов'язки фіскалів полягали у стягненні всіх «безгласних справ». Зокрема, вони повинні були таємно і явно виявляти, доносити та в суді викривати всіх правопорушників, які заподіяли шкоду державі, а також доповідати щодо низки справ, коли особа з будь-яких причин не мала можливості захистити свої права. Таким чином, принципова новизна фіскалітету полягала в поєднанні трьох параметрів: 1) загальноконтрольованого характеру компетенції; 2) наявності ієрархічно організованих територіальних підрозділів, відокремлених від місцевої адміністрації; 3) загальностанового принципу комплектування особового складу [6, с. 15].

Інший значний момент еволюції прокуратури мав місце за часів правління Катерини II. Поділ Сенату на департаменти суттєво підвищив значення інституту генерал-прокурора. Будучи довіреною особою імператриці, він здійснює функції щодо об'єднання діяльності департаментів і перетворюється на своєрідного міністра у справах внутрішнього управління. В останній третині XVIII століття генерал-прокурор, залишаючись вищим органом нагляду, реально стає вищим органом управління загальної компетенції [7, с. 127].

Важливим аспектом у процесі реформування органів прокуратури стала Судова реформа 1864 року, яка була новаторською, найліберальнішою й технічно найуспішнішою з усіх «великих реформ» імператора Олександра II [8, с. 148]. Зазначимо, що суть реорганізації прокуратури відповідно до основних принципів судової реформи 1864 року полягала у звільненні її від функції загального нагляду, хоча було збережено нагляд за місцями позбавлення волі. По суті, ключовою метою стала переорієнтація відомства за французьким взірцем [9, с. 313].

Досліджуючи особливості організації та діяльності судових органів Таврійської губернії згідно із Судовою реформою 1864 року, І. Поляков наводить факти, які розкривають специфіку перебування прокуратури. Науковець наголошує, що систему цих органів було включено до суддівського відомства, але в той же час вона мала власну особливу організацію. Специфіка полягала в тому, що при кожній ланці структури загальних судів діяв окремий прокурорський інститут. Останні об'єднувалися в єдину централізовану, ієрархічну систему, яка очолювалася міністром юстиції. Таким чином, реформована прокуратура стала однією зі складових частин органів виконавчої влади [10, с. 96–67]. Окрім того, відповідно до Судових уставів 1864 року до компетенції прокуратури входило таке: нагляд за проведенням слідства та законності в усіх ланках судової системи; підтримка обвинувачення у кримінальних справах; нагляд за виконанням покарань; нагляд за арештантами та тюрмами тощо [11, с. 148].

У 1896 році з метою упорядкування системи прокурорської діяльності та прокурорського нагляду М. Муравйов, який на той час перебував на посаді генерал-прокурора, видав спеціальний наказ, у якому ретельно виклав основні принципи, яких слід дотримуватися під час виконання покладених на прокурорів обов'язків. Він зазначив, що діяльність прокурорського нагляду відрізняється за змістом і формою. За змістом вона являла собою три галузі: по-перше, кримінальне переслідування у справах, провадження за якими відбувається в офіційному порядку, за участю прокурорського нагляду; по-друге, нагляд за виконанням законів у справах судового відомства; по-третє, участь у деяких справах адміністративного відомства. За формою діяльність прокурорського нагляду також поділялася на три основні види: 1) загальне канцелярське діловодство, тобто листування з присутственими місцями й посадовими особами, ведення звітності; 2) пропозиції (усні й письмові) судовим місцям, судовим слідчим і чиновникам поліції у справах судового відомства; 3) висновки у справах (письмові й усні), зокрема обвинувальні промови [12].

Отже, за імперських часів прокуратура набула тієї форми, відповідно до якої здійснювалася подальший розвиток цієї системи державних органів. Зокрема, було чітко окреслено функції, форми та зміст повноважень, сферу діяльності останніх тощо. Водночас прямим «предком» органів прокуратури незалежної України є прокуратура Радянського Союзу. Необхідно відмітити, що незважаючи на те, що СРСР була єдиною державою, окремі частини її території мали значний об'єм самостійності. Цей аспект прямо вплинув на процес формування та розвитку структури органів влади, які хоча й підпорядковувалися єдиному центру

в Москві, на місцях «відчували» національний вплив. Так, у 20-х роках ХХ століття було створено прокуратуру Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – УРСР), яка надалі трансформувалася в прокуратуру вже незалежної України, факт чого логічно розглядати як початок третього («радянського») періоду реформування органів прокуратури.

Згодом діяльність прокуратури УРСР реформувалася паралельно із загальним розвитком Радянського Союзу та становленням цієї держави як стабільного й активного учасника на міжнародній арені. Так, наприклад, у Конституції СРСР від 1936 року та Законі «Про судоустрій» від 1938 року завдання зазначеної системи органів влади були по-новому сформовані та визначені. Стаття 12 Конституції визначала, що вищий нагляд за точним виконанням законів усіма народними комісаріатами та підвідомчими їм установами, так само, як окремими посадовими особами, а також громадянами СРСР покладається на Прокурора СРСР. Прокурор Радянського Союзу призначався Верховною Радою СРСР строком на сім років (стаття 114 Конституції). Останній призначав республіканських, крайових, обласних прокурорів, а також прокурорів автономних республік і автономних областей терміном на 5 років (стаття 115 Конституції). Прокурори округів, районів і міст призначалися строком на 5 років прокурорами союзних республік, але затверджувалися Прокурором СРСР. Крім того, конституція підкреслювала, що органи прокуратури здійснюють свої функції незалежно від місцевих органів, підкоряючись тільки Прокурору СРСР [13, с. 111–112].

Отже, на підставі вищенаведеного можна констатувати, що протягом 20–30-х років ХХ століття статус прокуратури в Радянському Союзі та відповідних органів цієї системи на місцях суттєво посилювався у зв'язку зі створенням нової нормативно-правової бази в цій сфері. Подальше реформування радянської правової системи та прокуратури було спрямоване на розширення правового статусу її службовців. Так, положеннями Цивільного процесуального кодексу України від 1963 року прокурорам надавався широкий спектр можливостей у сфері цивільного судочинства. Вони отримали право звертатися з позовом; вступати в будь-яку цивільну справу незалежно від стадії процесу й давати висновки; витребувати справу із суду й опротестовувати в касаційному порядку чи в порядку нагляду судові рішення, ухвали, постанови; подавати суду заяви про перегляд за нововиявленими обставинами рішень, ухвал і постанов; здійснювати нагляд за законністю виконання судових рішень тощо [14, с. 13–14].

Найбільш довершеної організаційно-правової форми радянсько-українська прокуратура набула в 70–80-ті роки ХХ століття. На підтвер-

дження цього висновку доцільно відмітити, що в 1979 році прийнято Закон «Про прокуратуру СРСР». Відповідно до його положень на останню було покладено нагляд за виконанням законів органами державного управління, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами (загальний нагляд); нагляд за виконанням законів органами дізнання й попереднього слідства; нагляд за виконанням законів під час розгляду справ в судах; нагляд за дотриманням законів у місцях тримання затриманих, у місцях попереднього ув'язнення, під час виконання покарань та інших заходів примусового характеру, що призначаються судом; боротьба з порушеннями законів про охорону соціалістичної власності; боротьба зі злочинністю й іншими правопорушеннями, розслідування злочинів, притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які вчинили злочин, забезпечення невідворотності відповідальності за злочин тощо [15].

Таким чином, у ключі вищевикладеного слід зазначити, що генеза реформування прокуратури являє собою досить довгий і складний процес, який складається з декількох самостійних часових відрізків. Крім того, проведений аналіз дав нам змогу дійти низки **висновків**.

1. Було висвітлено той факт, що наглядові органи з'явилися досить давно. Про це свідчить досвід багатьох зарубіжних країн, зокрема Римської імперії, Франції тощо. У той же час акцентовано увагу на тому, що аналогів органів прокуратури на території нашої держави довгий час не існувало взагалі, що було зумовлено наявністю великої кількості політико-економічних проблем, пов'язаних із розвитком останньої.

2. Запропоновано розподілити генезу розвитку прокуратури на території України на три самостійні періоди: перший період, який починається з моменту виникнення державних утворень на території України до XVIII століття; другий («імперський») період – із XVIII століття по 20-ті роки ХХ століття; третій («радянський») період, що мав місце з 20-х по 90-ті роки ХХ століття; сучасний період, який розпочався з моменту набуття Україною незалежності, тобто з 90-х років ХХ століття, і триває досі.

3. Характерною особливістю першого періоду є те, що в його рамках прокуратури в її довершеному, сучасному вигляді на території України, яку до того ж було розподілено між різними державами, не існувало. Окремі аспекти загальної наглядової діяльності за законністю, а також процесуально-представницькі функції здебільшого розподілялися між різними органами державної влади. Для прикладу було проаналізовано досвід Російського царства, Речі Посполитої, Запорізької Січі й інших держав, у складі яких перебувала територія України.

4. Упродовж «імперського» періоду органи прокуратури починають розвиватися як цілком незалежна структура. Саме на цьому етапі формується нормативно-правова база та функціональна спрямованість їхньої діяльності, виробляються конкретні методи, форми, способи роботи, окреслюється зміст останньої тощо. Наприклад, на початку XVII століття на території Російської імперії було започатковано органи фіскалітету, які в подальшому трансформувалися в систему прокурорських відомств. Проведеною в 1864 році Судовою реформою Олександра II було змінено правовий статус прокуратури, яка стала системою органів виконавчої влади, очолюваною міністром юстиції.

5. За радянських часів прокуратура набула тієї форми, яку в подальшому було використано в процесі розбудови аналогічної системи державних відомств на території незалежної України. До ключових особливостей третього періоду можна віднести, по-перше, появу нормативно-правового акта, який регламентував усі аспекти діяльності прокуратури; по-друге, чітке визначення функцій останньої; по-третє, побудову ієрархічної структури цієї системи відомств і розподіл компетенції між ними.

Література:

1. Лыскова Е. Становление и развитие института обращения граждан / Е. Лыскова // Право и политика. – 2007. – № 3. – С. 121-125.
2. Свербигуз В. Старосвітське панство / В. Свербигуз. – Варшава. Studio Literka. – 1999. – 247 с.
3. Потебенько М. Институт державності / М. Потебенько // Президентський вісник. – 2000. – № 23. – С. 6–9.
4. Челобитная // Большая Советская энциклопедия. – Т. 29. – М.: 1978. – С. 137.
5. Умеренко В. Правовой статус Генерального прокурора Российской Федерации : диссертация / В. Умеренко. – Москва : Российская государственная библиотека. – 2006. – 227 с.
6. Басков В. История прокуратуры Российской империи / В. Басков // Вест. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. – 1997. – № 2. – С. 4.
7. Ерошкин Н. История государственных учреждений дореволюционной России / Н. Ерошкин. – М. : Высшая школа. – 1968. – 368 с.
8. Обсурна С. Формування корпусу суддів за судовою реформою 1864 року / С. Обсурна // Вісник Вищої ради юстиції. – 2012. – № 4(12). – С. 148–159.
9. Павлюк О. Правовой статус прокуратуры за судовою реформою 1894 р. в Російській імперії / О. Павлюк // Актуальні проблеми держави і права. – 2012. – Випуск 65. – С. 312–317.
10. Поляков И. Организация и деятельность судебных органов Таврической губернии по Судебной реформе 1864 года (60–90-е годы XIX в.) : диссертация / И. Поляков. – Харьков : Национальная юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого. – 2001. – 175 с.
11. Казанцев С. История царской прокуратуры / С. Казанцев. – СПб: Изд-во Санкт-Петербургского ун-та, 1993. – 216 с.
12. Горшенев Ю. Взаимодействие местных Советов народных депутатов и прокуратуры в обеспечении законности и правопорядка / Ю. Горшенев, Т. Зражевская, В. Розенфельд // Вопросы эффективности общей деятельности прокуратуры. – Воронеж : Изд-во Воронежского ун-та, 1989. – Вып. 1. – С. 3–19.
13. Дэр Н. Прокурорский надзор за законностью в системе органов государственного управления СССР (1922–1940 гг.) : историко-правовое исследование : диссертация / Н. Дэр // Ростов-на-Дону : ростовский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации. – 2005. – 189 с.
14. Дунас Т. Прокурор в цивільному процесі України: сутність, завдання, повноваження : [навч. та наук.-практ. посіб.] / Т. Дунас, М. Руденко ; за наук. ред. М. Руденка. – Х. : Харків юридичний. – 2006. – 340 с.
15. О прокуратуре СССР : закон от 1979 г. № 1162-Х. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&nd=102010154&page=1&rdk=0&link_id=19#T0.

Анотація

Чапльинська Ю. А. Генеза реформування органів прокуратури до набуття Україною статусу незалежної держави. – Стаття.

У статті на основі аналізу наукової літератури розглянуто генезу реформування органів прокуратури України до набуття нею статусу незалежної держави. Констатовано, що органів прокуратури на території України в сучасному розумінні та вигляді фактично не існувало досить довгий час. Запропоновано розподілити генезу розвитку прокуратури на території України на три самостійні періоди.

Ключові слова: генеза, реформування, прокуратура, Російська імперія, СРСР, історичний період, законодавство.

Аннотация

Чапльинская Ю. А. Генезис реформирования органов прокуратуры до обретения Украиной статуса независимого государства. – Статья.

В статье на основе анализа научной литературы рассмотрен генезис реформирования органов прокуратуры Украины до обретения ею статуса независимого государства. Констатировано, что органов прокуратуры на территории Украины в современном понимании и виде фактически не существовало довольно долгое время. Предложено разделить генезис развития прокуратуры на территории Украины на три самостоятельных периода.

Ключевые слова: генезис, реформирование, прокуратура, Российская империя, СССР, исторический период, законодательство.

Summary

Chaplynska Yu. A. Genesis of reforming the prosecutor's office to Ukraine's status as an independent state. – Article.

In the article, on the basis of the analysis of scientific literature, the genesis of reforming the organs of the prosecutor's office of Ukraine prior to its acquisition of the status of an independent state is considered. It was stated that the prosecutor's offices on the territory of Ukraine in the modern sense and form did not actually exist for quite a long time. It is proposed to distribute the genesis of development of the prosecutor's office in Ukraine for three independent periods.

Key words: genesis, reform, prosecutor's office, Russian Empire, USSR, historical period, legislation.