

УДК: 343.163:347.963(477)



*Біна І.В.,
ст. викладач
кафедри кримінального права та правосуддя
юридичного факультету ЗНУ*

ПРОЦЕС ВИНИКНЕННЯ ТА СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ

Перетворення, у політичній, судовій сферах, які тривають сьогодні в Україні, тією чи іншою мірою стосуються всіх державних структур, у тому числі і прокуратури.

Українська прокуратура, як й інші правосохоронні органи, переживає не найкращі часи. Криза законності, неналежне забезпечення правового захисту особистості й інтересів суспільства, зростання злочинності викликають підвищені вимоги до органів прокуратури. Вказані вимоги вона повною мірою задовольнити не може, оскільки дезорієнтована у виборі цінностей, які має захищати. Виняток з цієї ситуації є, і міститися він не у розробленні чергової концепції прокурорського нагляду і не в занадто вільному поводженні із законодавством про прокуратуру, а насамперед у з'ясуванні сутності прокуратури у сучасних умовах.

Для розв'язання наведеного питання, перш за все, необхідно звернутись до історичних аспектів становлення і розвитку прокуратури.

Виникнення прокуратури було обумовлено розвитком суспільних відносин і необхідністю їх регулювання в інтересах суспільства, держави, особи. Забезпечення багатоманітності суспільних інтересів покладається на відповідні державні інститути в тому числі і на прокуратуру [1]. Прокуратура, як один з інститутів державної влади, з моменту її виникнення стала в конкретній державно-правовій системі органом публічної влади зі специфічними функціями для виконання яких наділена певною компетенцією.

Розвиток суспільних відносин на певних історичних етапах потребував радикальних змін державно-правової системи, що викликало необхідність зміни функцій і компетенції прокуратури, тому історично-правові періоди розвитку інституту прокуратури збігаються з головними етапами розвитку державно-правової системи.

Зрозуміти сутність і значення кримінально-процесуальної компетенції прокурора в досудовому провадженні у сучасних умовах реформування судової системи України неможливо без розуміння компетенції прокуратури в різні історичні періоди її діяльності.

В історії України можна умовно виділити три базові періоди правового регулювання діяльності прокуратури.

1. діяльність прокуратури Російської імперії (XVIII - початок XX сторіччя).
2. правове регулювання діяльності прокуратури у радянський період (серпень 1918 - серпень 1991 року)
3. правове регулювання діяльності прокуратури у сучасний період (з середини 1992 року по теперішній час) [2].

В кожному з зазначених періодів можна виділити декілька значущих етапів - становлення прокуратури при Петрі I, перетворення при Катерині II, ліквідація доревольційної прокуратури, суттєві перетворення на початку радянських часів, тощо.

Вказані три періоди охоплюють процес становлення та діяльності прокуратури у сучасному її

розумінні, але становлення прокуратури України як правового інституту бере свій початок ще з давнини.

Зародження певних функцій прокуратури відноситься до часів Стародавнього Риму. За правління імператора Августа важливого значення набула діяльність прокураторів (від лат. *procurator* управитель, представник), яким доручався збір податків, управління невеликими провінціями; вони виконували різноманітні господарські функції, та взагалі були "государевим оком", зокрема, Помпій Пілат вважався "оком" принца Октавіана Августа.

Вказані функції і визначали обсяг публічних справ, які покладались на прокураторів.

Імператор Клавдій розширив права прокураторів, вони одержали право вносити судові рішення.

На території сучасної України формування державно-правової системи, а з нею прокуратури та її функцій почалося за глибокої давнини. Ще на етапі розвитку звичаєвого права почала формуватись наглядова функція володарів скіфської держави. А коли існувала наглядова функція, то звісно, існували і наглядачі.

У VII-VIII століттях до н. е. скіфи заснували свої міста-держави, і на відміну від періоду звичаєвого права основними джерелами права в них були закони. Законодавча ініціатива належала народним зборам, радам міст, їх головам, колегіям, а також своєрідним попередникам сучасних прокураторів - номофілакам (стражам законів), які повинні були стежити за оформленням законів, поведінково поводити посадових осіб і вимагали від них виконання з законів. Крім номофілаків, існувала колегія продроктів (юридическ радників), які також виконували наглядові функції [3].

Наприкінці IX століття закінчився процес об'єднання східних слов'ян створенням держави - Київська Русь. За часів існування Київської Русі і дещо пізніше обвинувальний процес являв собою змагання між обвинувачем та обвинуваченим. Обвинувачем міг бути в основному тільки потерпілий, який і підтримував у суді обвинувачення, виходячи зі своїх власних інтересів. Тому таке обвинувачення здобуло назву особисте (власне). Дещо пізніше право виступати обвинувачем одержали родичі потерпілого, а також близькі знайомі. Так з'являлися паростки публічного процесу. Великий князь та інші особи, що проводили суд, доказів не збирали. Це була справа обвинувача та особи, що обвинувачувалася. Однак у жодному документі того часу не знайдено навіть терміна "прокурор".

1578 року на сеймі Речі Посполитої було утворено особливий для України - Луцький трибунал. Це був вищий суд для України, його дія поширювалася на Київське, Волинське та Брацлавське воєводства, офіційною мовою визнавалася українська. У 1579 в Батурині було утворено Український трибунал, на початку діяльності якого його депутати щорічно обирали прокурора (інститатора), який засідав разом з гетьманом, генеральним писарем, генеральним возником, генеральним суддею та іншими вищими чинами. Як видно посада прокурора зазначалась одразу ж після гетьмана, чим підкреслювалась його визначна роль у козаському суспільстві. Трибунал розглядав позови наглядачів приватних маєтків, але спочатку детальні відомості про позови та характер правопорушень надходили до прокурора, який наглядав за чинністю подання позовів до трибунальського суду [4].

У феодальні часи прокуратури, яка б підтримувала державне обвинувачення у суді, в Україні ще не було. Вона виникла пізніше на теренах прокуратури Російської імперії (до складу якої входила Україна), яка веде своє існування з 27 січня 1722 р. Саме у цей день Петром I був підписаний Указ, що заснував посаду генерал-прокурора. В указі імператор прямо записав: "...Сей чин яко око наше и стряпчий в делах государевых" [5].

Петро I замість прокуратури обвинувального типу створив орган нагляду, що одержав назву "ока государева" [6]. На губернського генерал-прокурора указом покладалося заглядати оберігати "целість влади, встановлення інтересу імператорської величності"; спостерігати, "щоб заборонені збори з народу нікто не збирал"; знущувати "усюди зловивні хабарі". Прокурори повинні були "дивитися і пильнувати всякий порядку, законом в нас наченій". Підпорядковувався прокурор безпосередньо імператору і зобов'язаний був здійснювати наглядові функції - наглядав за діяльністю сенату та колегій, "щоб не порушувалася воля його величності". Судити ж прокурорів міг тільки імператор.

Пізніше Катерина II розширила функції прокуратури, крім нагляду за виконанням законів і державних інтересів прокурори були обвинувачами і позивачами у суді. З 1775 року прокурорські посади були введені при судах, а посади провінційних прокурорів, навпаки, ліквідовані, їх функції почали виконувати повітові прокурори та товариші (помічники) губернських прокурорів.

З часу появи прокуратури (за часів Петра I) і до початку судових реформ Олександра II функція нагляду була пріоритетним напрямком діяльності прокуратури, а пошукова, обвинувачувальна та судова діяльність існувала в якості допоміжних напрямків.

Особливе місце має період розвитку інституту прокуратури в Росії (Україні) пов'язаний із судовими реформами 1861 - 1864 років. Тоді були прийняті "Основні положення про прокуратуру" (1862 року) та "Судові статуті" (1864 року), якими інститут прокуратури реорганізувався і набув характеру органу кримінального переслідування і державного обвинувачення перед судом, то є суті втративши повноваження по нагляду за дотриманням законів і прокуратура стала переважно органом обвинувачення. Однак, зроблено це було не тому, що такий нагляд став не потрібним, а тому що він "в'язував руки" всесильній адміністрації.

Після реформи прокуратура, була включена до складу судового відомства, але мала самостійність та свою організаційну структуру. Важливими принципами організації прокуратури були єдність і строга ієрархічна підпорядкованість. Функції загального нагляду, були забуті. Надалі ця обставина негативно вплинула на загальний стан законності в країні [7].

Царська імператорська прокуратура, куди і входили органи прокуратури України, проіснувала до 1917 року. 22 листопада 1917 року прокуратуру було ліквідовано прийняттям Декрету "Про суд". Цей крок було зроблено, оскільки, В.І. Ленін вважав, що прокуратура потурає своєю поліції, та держава може обійтись без прокуратури. У ролі обвинувачів, які допускались до участі у кримінальній справі могли бути усі добродійні громадяни, як чоловіки так і жінки, які користуються правами громадянина. Тобто було утворене загальне громадське обвинувачення. Така ситуація дозволила протягом декількох років не створювати для виконання зазначених функцій спеціальні органи.

Але невдовзі В.І. Ленін зрозумів хибність зробленого кроку, тому, приблизно через три місяці Декретом "Про суд" від 7 березня 1918 року замість прокуратури було створено орган, який нагадував функції прокуратури - колегії обвинувачів.

Аналогічна ситуація склалась і в Україні, яка після лютевської революції 1917 року прагнула самостійності. У березні 1917 р. була заснована Українська Центральна Рада а вже у листопаді III Універсалом Центральної Ради було проголошено Українську Народну Республіку. Створення

прокурорського нагляду стало пріоритетним завданням влади. З метою його виконання 4 січня 1918 року було прийнято Декрет "Про введення народного суду", яким було звільнено судові органи та скасовано прокурорський нагляд. Натомість було запроваджено загально громадське (народне) обвинувачення. У листопаді 1918 р. до влади прийшов тимчасовий робітничо-селянський уряд України, який створив загальну судову систему, де вже були передбачені і спеціальні колегії обвинувачів.

Але через п'ять років у 1922 р. прокуратура відновила свою діяльність спочатку на території України, а потім і на території РРФСР, оскільки стала зрозуміла необхідність створення органу, який би підтримував обвинувачення та здійснював наглядові функції. Крім того, тривав перехід до непу, воєнно-комуністичні експерименти зазнали невдачі, відкидалось традиційне розуміння держави і права. І 28 червня 1922 року ВУЦВК (Центральний Виконавчий Комітет) затвердив Положення яким було поновлено прокурорський нагляд та знов створено прокуратуру. Тепер прокуратура здійснювала не тільки функцію нагляду, а і кримінального переслідування, їй було підпорядковано весь слідчий апарат.

У процесі подальшого розвитку функції прокуратури розширювались. Чергове перетворення торкнулось прокуратури у тридцять років. А саме, 17 грудня 1933 р. було затверджено Положення про Прокуратуру Союзу РСР, в відповідності до якого органи прокуратури здійснювали нагляд за законністю дій усіх (крім ВУЦВК і Раднаркому УСРР) органів влади та управління на території України, а також господарських і громадських організацій; порушували кримінальні справи проти тих, хто вчинив злочин. Органи прокуратури мали право опротестовувати у встановленому законом порядку постанови, накази, циркуляри і розпорядження, якщо вони не відповідали закону. Вони здійснювали нагляд і керівництво діяльністю органів дізнання та слідства. Протягом наступних років суттєвих змін нового положення, що регламентує діяльність прокуратури розроблено не було. Характерною рисою прокуратури 30-х років була її неоднозначність - з одного боку прокуратура повинна була здійснювати нагляд за додержанням законності, а з іншого була частиною тоталітарної системи.

З початком Великої Вітчизняної війни роль прокурорів дещо змінюється, вони мало чим

відрізнялися від представників інших державних і партійних структур і крім загального нагляду прокуратура направляла свою діяльність на вирішення проблем, пов'язаних із захистом державних інтересів, виконанням планів, боротьбою з ухиленням від військової служби. Крім того, прокуратура здійснювала нагляд за законністю арештів осіб, підозрюваних у причетності до повстанських акцій, стала здійснювати нагляд за рішеннями військового трибуналів. Правозахисній функції відводилась другорядна роль, але поступово становилась більш вагомю, особливо що стосувалось особливо бурливого поведінки представників партійно-державного апарату, які посилювали соціальну напругу серед населення.

У перші післявоєнні роки основними завданнями органів прокуратури стало залучення до ліквідації наслідків війни, встановлення правопорядку, посилення боротьби зі злочинністю. Крім того, у центрі уваги органів прокуратури були охорона державної власності, зміцнення трудової дисципліни, охорона прав військовослужбовців, членів їх сімей, інвалідів війни.

Не дивлячись на те, що прокуратура існувала вже декілька століть, стільки ж реалізовувалась основна наглядова функція, не існувало єдиного нормативного акту, який би регулював організацію і діяльність прокурорського нагляду. Ситуація змінилась з прийняттям 24 травня 1955 р. Положення про прокурорський нагляд у СРСР, яким було поновлено демократичні принципи організації діяльності прокуратури, розширено її права, врегульовано діяльність її органів, покладено нагляд за правильним і однаковим застосуванням законів СРСР, союзних і автономних республік, регламентовано централізований устрій прокуратури [8].

Наступним кроком законодавчого закріплення положень, що регулюють діяльність прокуратури стало прийняття у 1978 році Конституції УРСР, в якій діяльності прокуратури було присвячено розділ 19. 30 листопада 1979 року було прийнято Закон "Про прокуратуру СРСР". В цих документах було збережено і приділено особливої уваги наглядовій функції.

Новим поштовхом удосконалення діяльності органів прокуратури стало прийняття 16 червня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України і проголошення 24 серпня 1991 р. України незалежною самостійною українською державою.

Почався активний процес формування правової бази незалежної держави, в тому числі, Законом України "Про прокуратуру", прийнятим Верховною Радою України 5 листопада 1991 р., були визначені сьогоденні завдання, функції та повноваження органів прокуратури, а у Конституцію України від 28 червня 1996 р. діяльності прокуратури присвячено розділ VII.

Із набуттям Україною незалежності починається і нова сторінка в історії прокуратури нашої держави [9].

Реформування, що триває і сьогодні ставить нові питання, вирішення яких має призвести до приведення організації і порядку діяльності органів прокуратури у відповідність до її конституційних функцій, створення необхідних правових умов для вдосконалення діяльності по захисту інтересів громадян і держави, визначення гарантій правового статусу прокуратури як єдиної самостійної системи, а також принципів і механізмів взаємодії прокуратури з іншими органами державної влади.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Руденю М. Проблеми розвитку прокуратури України. // Право України. - 2003. - № 2. - С. 67.
2. Кривобок В. Актуальні питання визначення статусу прокуратури України в умовах перехідного періоду // Право України. - 2000. - № 10. - С. 85.
3. Суженко В. Щодо становлення органів обвинувачення // Право України. - 2001. - № 5. - С. 118.
4. Законодавство Петра І. - М., 1997. - С. 135
5. Законодавство Петра І. - М., 1997. - С. 135
6. Скуратов Ю. Концептуальные вопросы развития прокуратуры в период правовой реформы в Российской Федерации // Прокуратура в правовом государстве. Материалы многосторонней встречи, организованной Советом Европы совместно с Генеральной прокуратурой РФ. - М., 1997. - С. 10.
7. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. - Т. 4. - С. 408.
8. Зархин О.О. Проблемы нагляду військового прокурора за розслідуванням злочинів. // Автореф. канд. юр. наук. 12.00.10: Захщена 27.11.2002р. - С. 7.
9. Кравчук В. Органи прокуратури Волині: деякі аспекти діяльності в роки Вітчизняної війни і перші повоєнні роки // Право України. - 2003. - № 6. - С. 56.