

Наулік Наталія Степанівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
заступник директора інституту
підготовки фахівців з вищою
освітою та підвищення кваліфікації прокурорів
Національної академії прокуратури України

ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ ЯК ІНСТИТУТ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ, ІНТЕРЕСІВ СУСПІЛЬСТВА ТА ДЕРЖАВИ: ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ

Проаналізовано становлення та розвиток інституту прокуратури України в системі захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави.

Ключові слова: прокуратура, система захисту прав і свобод людини, інтерес суспільства і держави, розвиток.

Наулік Н. С.

Прокуратура Украины как институт системы защиты прав и свобод человека, интересов общества и государства: история развития

Автором проанализированы становление и развитие института прокуратуры Украины в системе защиты прав и свобод человека, интересов общества и государства.

Ключевые слова: прокуратура, система защиты прав и свобод человека, интерес общества и государства, развитие.

Naulik N.

Prosecutors Ukraine as an institution of the system of protection of human rights, the interests of society and the state: history of development

The author analyzes the formation and development of the institute prosecution of Ukraine in the protection of rights and freedoms, interests of society and the state.

Keywords: prosecution, protection system of human rights, the interest of society and state development.

Актуальність теми. Демократизм будь-якої держави визначається її ставленням до прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави. Відтак розвивати і зміцнювати демократичну державу неможливо без утвердження в суспільній свідомості і соціальній практиці невідчужуваних прав і свобод людини, нормативного закріплення їх гарантій відпрацювання механізму реального захисту прав і запобігання їх порушенню.

Одним із елементів такого механізму є інститут прокуратури України, становлення якого відбувалося під впливом соціально-економічних та політичних факторів. Науковцями висловлюється припущення, що історія прокуратури налічує понад сім століть. Цей державний інститут виник з потреб та інтересів королівської влади (як відомо, батьківщиною прокуратури є Франція) і від початку формувався як незалежна установа. На території України, яка входила до складу Російської імперії, а потім СРСР, прокуратура існує понад 270 років [1, с. 10].

Мета даної статті. Визначення пріоритетів у розвитку сучасної прокуратури України як інституту системи захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави неможливе без вивчення і наукового аналізу діяльності прокуратури України за попередні періоди.

Ступінь дослідженості теми. Дослідженням становлення та розвитку прокуратури в Україні займалися провідні українські науковці, зокрема: Л. Грицаєнко, С. Казанцев, В. Кравчук, В. Лакизюк, О. Литвак, М. Мандрик, А. Матвієць, С. Подкопаєв, В. Руденко, Р. Савуляк, В. Сухонос, О. Толочко, П. Шумський та інші.

Виклад основного матеріалу. Українські науковці по-різному підходять до вивчення генезису прокуратури України. О. Литвак, П. Шумський, О. Михайленко, А. Матвієць та інші подають історико-правовий аналіз єдиним масивом, від найдавніших часів до сучасності [1, с. 10; 2, с. 35–45; 4, с. 9–11].

Доволі цікавий підхід визначення етапів історичного розвитку прокуратури у М. Сірого, який виділяє три історико-правові традиції: традицію Російської імперської прокуратури як адміністративно-наглядового органу (прокуратура – «око государеве»); українську історико-правову традицію формування інституту прокуратури з X до XVIII століття та за часів УНР (ґрунтується на тісному зв'язку з адвокатурою

та судом); історико-правову традицію прокуратури радянської доби з успадкованими ідеями Російської імперії [6].

Деталізує та вимірює часовими обмеженнями становлення та розвиток прокуратури України М. Мичко, який виділяє чотири історико-правові періоди становлення та розвитку прокуратури України: перебування України у складі Російської імперії (1722 – 1917 рр.); Українська Народна Республіка (1917 – 1922 рр.); радянський (1922 – 1991 рр.) та пострадянський (сучасний) [5, с. 14].

Варто погодитись із В. Кравчуком, який вказує на збіднілість наукових досліджень авторів, які залишають поза увагою період розвитку прокуратури у добу відродження Української держави 1917–1921 рр. [7, с. 90]. Автор пропонує свою періодизацію етапів розвитку прокуратури України і виокремлює п'ять періодів: виникнення та розвиток функцій прокуратури в часи козацької держави (війти, бургомістри, згодом – інститут «інстигаторства») – період Української козацької держави; прокуратура на українських землях за часів Російської імперії – період перебування України у складі Російської імперії; прокуратура в часи УНР – період відродження Української держави на початку ХХ століття; радянська прокуратура – радянський період; прокуратура сучасної Української держави – період становлення і розвитку суверенної і незалежної України [7, с. 92]. Однак і такий підхід на нашу думку, є неповним. Оскільки, на думку В. Малюги, прокуратура бере свій початок із давнини [8, с. 182].

Отже, варто виділити вісім основних періодів становлення та розвитку прокуратури України:

- 1) прокуратура за часів давнини;
- 2) прокуратура в часи козацької держави;
- 3) прокуратура на українських землях за часів Російської імперії;
- 4) прокуратура в Галичині;
- 5) прокуратура у період відродження Української держави;
- 6) прокуратура УРСР;
- 7) пострадянська прокуратура;
- 8) прокуратура сучасної України.

Кожен період характеризується особливим комплексом повноважень прокурора, порядком формування органів прокуратури, наявністю системи органів або одноосібних прокурорів, що вказує на місце та роль прокуратури в системі захисту прав і свобод людини, інтересів держави і суспільства.

Так, наприклад, за часів давнини прокурор був одноосібний та не існувало прокуратури як органу, прокурор був наділений правами не лише у кримінальному провадженні, а й у різних цивільних та господарських правовідносинах.

У місті-державі Ольвії в VI ст. до н. е. (територія сучасної України) обвинувач брав участь у судочинстві. Був час, коли так звані прокуратори керували маєтками, бібліотеками, господарством царя. Посада ця продавалася, передавалася у спадщину [8, с. 182].

Прокуратура в часи козацької держави характеризується виникненням інституту «інстигаторства». Пріоритетним завданням інстигаторів (прокурорів) визнавалося забезпечення законності, а функцією – нагляд за дотриманням законів у різних сферах, переважно, у судових інституціях [9, с. 103].

На українських землях у складі Російської імперії інститут прокуратури бере початок з 1722 р. Указом Петра I було закріплено: Бути при Сенатові генерал-прокурору і обер прокурору, а також у всякій колегії по прокурору, які повинні будуть рапортувати генерал-прокурору. Створена прокуратура являла була моделлю спеціального контролюючого державного органу «государевого ока» – прокуратури, яка повинна була наглядати за центральними та місцевими державними органами [10, с. 31].

Подальшими указами Петра I було засновано прокуратуру у провінціях, біля надвірних судів та прокуратуру при святішому синоді. Органи прокуратури, які знаходилися і функціонували на території тодішньої України, були складовими прокурорської системи Російської імперії. На губернського генерал-прокурора, що вважався «оком государевим» в губернії, покладалися завдання «дивитися і пильнування мати про збереження всякого порядку, законом визначеного» [11, с. 184].

16 травня 1722 р. указом «Про заснування в Глухові малоросійської колегії та про призначення в оную присутствующим бригадира Вельямінова» на території України було запроваджено посаду прокурора. Основними завданнями, які покладалися на прокуратуру було здійснення нагляду за законністю діяльності державних органів та структур. Також, повноваженнями прокуратури було передбачено нагляд за законністю та правопорядком, боротьба з корупцією, контроль та нагляд за місцями утримання ув'язнених під вартою. Н. В. Муравйов зазначав, що діяльність прокуратури за часів Петра I і досудових реформ

Олександра II була спрямована на загальний (адміністративний) нагляд, вся інша діяльність була лише доповненням до її функцій нагляду [12, с. 325].

Важливу роль у формуванні прокуратури України відіграло утворення та діяльність прокуратури в Галичині у складі Австрії та Австро-Угорщині в період з 1849 р. по 1918 р. Значимість прокуратури в Галичині обумовлена тим, що вона була утворена за зразками європейської правової системи.

Вперше посади державних прокурорів були запроваджені в 1840 р., а в 1855 р. було створено єдину систему державних прокуратур, яка складалася з вищих державних прокуратур та підпорядкованих їм державних прокуратур. Важливим аспектом є створення в 1851 р. Галицької фінансової прокуратури у м. Львові з підпорядкованими їй експозитурами (відділам).

Прокуратура у період відродження Української держави започатковує своє існування із прийняттям законодавчого акта про прокуратуру незалежної Української держави – Закону «Про утворення Генерального Суду», відповідно до якого у складі суду діяли цивільний, кримінальний та адміністративний департаменти та прокураторія.

4 січня 1918 р. Центральна Рада прийняла Закон «Про урядження прокураторського нагляду на Україні», на підставі якого прокураторії створювалися при апеляційних та окружних судах. Прокуратори призначалися Генеральним секретарем судових справ.

Декретом Ради Народних Комісарів від 19 лютого 1919 р. скасовано всі судові установи, в тому числі і прокураторський нагляд, який діяв на території України до встановлення радянської влади.

Однак 28 червня 1922 р. постановою ВУЦВК утворено Державну прокуратуру Української СРР і затверджено Положення про прокураторський нагляд в УСРР. Визначено, що прокуратура засновується в інтересах правильної постановки боротьби зі злочинністю і здійснення нагляду за дотриманням законів. Прокуратура входила до складу Народного комісаріату юстиції як окремий відділ, що підпорядковувався безпосередньо Народному комісару юстиції, і здійснювала нагляд за законністю дій усіх народних комісаріатів, а також адміністративний і судовий нагляд, що передбачав нагляд за діяльністю всіх органів слідства і дізнання, участь у розпорядчих засіданнях судів, підтримання обвинувачення у кримінальному процесі й участь у цивільному процесі.

Крім цього, прокуратура здійснювала нагляд за законністю виконання вироків і тримання ув'язнених під вартою, а також за правильністю тримання в місцях ув'язнення.

Постановою ВУЦВК від 21 березня 1934 р. в усіх районах Української РСР передбачалося створення районних прокуратур з метою поліпшення нагляду за здійсненням революційної законності.

Прокуратура УРСР була заснована як складова Народного комісаріату юстиції. Підпорядковувалась безпосередньо Народному комісару юстиції.

До основних функцій прокуратури Української РСР належали: здійснення від імені держави нагляду за законністю дій усіх органів влади, господарських установ, громадських і приватних організацій та окремих осіб шляхом порушення кримінального переслідування проти винних і опротестування постанов, які порушують закон, нагляд за діяльністю органів дізнання та слідства при розкритті злочинів, підтримка державного обвинувачення в суді, участь у цивільному судочинстві, нагляд за належним утриманням ув'язнених під вартою [13, с. 158–159].

Наступним етапом діяльності прокуратури в Україні є створення в червні 1933 р. Прокуратури СРСР, на яку покладалися функції керівництва за діяльністю прокуратур.

Конституція УРСР 1937 р. віднесла повноваження щодо призначення прокурора УРСР безпосередньо до компетенції прокурора СРСР. Так згідно зі ст. 112, 113 Конституції УРСР 1937 р. вищий нагляд за точним виконанням законів усіма народними комісарами і підвідомчими їм установам, так само, як окремими службовими особами, а також громадянами на території УРСР здійснював як прокурором СРСР безпосередньо, так і через прокурора УРСР. Прокурор УРСР призначався прокурором СРСР на строк 5 років [14].

Після 1937 р. Прокуратура СРСР знаходить своє регламентаційне законодавче закріплення в Положенні про прокуратуру Союзу РСР, затвердженим постановою Центрального Виконавчого Комітету та Ради Народних Комісарів СРСР від 17 грудня 1933., та Положенням про прокураторський нагляд у СРСР, затвердженим указом Президії Верховної Ради СРСР від 24 травня 1955 р.

Конституції СРСР 1977 та 1978 рр. містили положення про організацію і діяльність органів прокуратури. Зокрема, встановлювалося, що «найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів усіма міністерствами, державними комітетами й відомствами, підприємствами, установами та організаціями, виконавчими і розпорядчими органами місцевих Рад народних депутатів, колгоспами, кооперативними та іншими громадськими організаціями, службовими особами, а також громадськими організаціями, службовими особами, а також громадянами на території України здійснюється Генеральним прокурором СРСР і

підлеглими йому Прокурору УРСР і нижчестоящими прокурорами». Прокурор УРСР і прокурори областей призначалися Генеральним прокурором СРСР. Районні та міські прокурори призначалися Прокурором УРСР і затверджувалися Генеральним прокурором СРСР [14].

Закон «Про прокуратуру СРСР» від 30 листопада 1979 р. визначав основні завдання та основні напрями діяльності органів прокуратури, а також система цих органів. Відповідно до ст. 3 Закону прокуратура діяла в таких напрямках: нагляд за виконанням законів органами державного управління, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами (загальний нагляд); нагляд за виконанням законів органами дізнання та попереднього слідства, судами, в місцях тримання затриманих та попереднього ув'язнення; боротьба зі злочинністю, розслідування злочинів та притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які вчинили злочин і т. д.

Українська прокуратура часів СРСР провадила загальний нагляд та кримінальне переслідування осіб, які вчинили злочин. Аналізуючи цей період діяльності органів прокуратури України, можна зробити висновок, що тоталітарний режим прямо вплинув на діяльність даного інституту. Найбільше постраждав інститут представництва громадян та держави в суді, який у цей період фактично був відсутній.

Вирішальним етапом у формуванні пострадянської української прокуратури було прийняття 24 серпня 1991 р. Верховною Радою України Декларації про державний суверенітет. 5 листопада 1991 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про прокуратуру», у ст. 5 якого визначено основні функції, що виконує прокуратура, в тому числі нагляд за додержанням законів усіма органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами й громадянами [15].

Ст. 121–123 Конституції України 1996 р. визначають прокуратуру як єдину систему, її функції, порядок призначення і звільнення Генерального прокурора України, строк його повноважень. З урахуванням вимог Конституції України Верховна Рада України внесла відповідні зміни до Закону України «Про прокуратуру». У перехідних положеннях Основного Закону України передбачено, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, і до сформування системи досудового слідства та введення в дію законів, що регулюють її функціонування [16].

Прокуратура сучасної України. Законом України від 18 вересня 2012 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» внесено відповідні зміни до Закону України «Про прокуратуру» в частині порядку здійснення прокурорами нагляду за додержанням і застосуванням законів. Саме в такій редакції в сучасних умовах і регламентується порядок їх здійснення.

Із вступом України до Ради Європи та визначення проєвропейського курсу розвитку постали завдання реформування прокуратури України.

Взяті на себе Україною зобов'язання перед Радою Європи щодо реформування прокуратури зумовили необхідність подальшого удосконалення законодавства та прийняття Верховною радою України 14 жовтня 2014 р. нового Закону України «Про прокуратуру», в якому визначено роль та місця нагляду за додержанням і застосуванням законів у прокурорській діяльності. Такий нагляд здійснюється за новим Законом виключно у формі представництва прав і свобод громадянина, інтересів суспільства та держави [17].

Висновки. Отже, досліджуючи історичний процес розвитку прокуратури України, слід зазначити, що у всі визначені періоди становлення прокуратури України, її місце та роль в системі захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави визначалось етапом розвитку держави, існуванням держави як такої, формою правління та наявним державним режимом України.

Література

1. Литвак О. Становлення та розвиток прокуратури України / О. Литвак, П. Шумський // Вісник національної академії прокуратури України. – 2012. – № 3. – С. 10–15
2. Михайленко О. Р. Прокуратура України: підручник / О. Р. Михайленко. – [2-ге вид., перероб. та допов.]. – К. : Хрінком Інтер, 2011. – 336 с.
3. Основи прокурорської діяльності : навч. посіб. / [О. М. Литвак, А. А. Матвієць, С. В. Подкопаєв, О. М. Толочко, П. В. Шумський]; за заг. ред. О. М. Литвака. – К. – Дрогобич : Посвіт, 2012. – 173 с.
4. Прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів : навч. посіб. / [І. С. Зарубинська, О. М. Толочко, А. А. Матвієць, Н. С. Наулік та ін.]. – К. : Алерта, 2013. – 550 с.
5. Мычко Н. И. Прокуратура Украины: роль и место в системе государственной / Н. И. Мычко. – Донецк : Донеччина, 1999. – 256 с.

6. Сірий М. Не «око государеве», а захисник публічного інтересу. Сучасні перспективи реформи прокуратури / М. Сірий // Дзеркало тижня. – 2009. – № 18 (746). – 22 – 29 травня.
7. Кравчук В. М. Інституційно-правовий аспект функціонування прокуратури України як органу державної влади : моногр. / В. М. Кравчук. – Тернопіль : ТзОВ «Тернограф», 2013. – 272 с.
8. Малюга В. І. Принципи організації та діяльності прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / В. І. Малюга. – К., 2002. – 205 с.
9. Грицаєнко Л. Р. Історико-правові витоки інституту прокуратури в Україні / Л. Р. Грицаєнко // Вісник прокуратури. – 2008. – № 2 (80). – С. 94 – 104.
10. Мавдрик М. Я. Становлення та розвиток прокуратури України як інституту захисту прав і свобод людини і громадянина [Електронний ресурс] / М. Я. Мавдрик // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 3. – С. 22–35. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/VKhivns_2012_3_5.pdf.
11. Казанцев С. М. История царской прокуратуры / С. М. Казанцев.–СПб. : Изд-во С.- Петерб. ун-та, 1993. – 216 с.
12. Муравьев Н. В. Прокурорской надзор в его устройстве и деятельности : пособие для прокурорской службы. Т. 1. Прокуратура на Западе и в России / Н. В. Муравьев – М. : Ун-тская тип., 1889. – 566 с.
13. Мурза В. В. Структура та організація роботи органів прокуратури УСРР (20-ті – початок 30-х рр.. XX ст.) / В. В. Мурза // Вісник національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Вип. 15. – С. 156–162.
14. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки : від 20 квіт. 1978 року/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/888-09>.
15. Про прокуратуру. Закон України від 5 листопада 1991 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1991. – № 53. – Ст. 793.
16. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості ВРУ. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
17. Про прокуратуру. Закон України від 14 жовтня 2014 року // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015 – № 2–3, Ст. 12.