

## ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВИЗНАННЯ ПРОКУРОРА СУБ'ЄКТОМ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

*В статті аналізується історичний досвід і ми бачимо, що потреба в такому державному органі, як прокуратура, з властивою тільки йому сукупністю завдань, функцій і повноважень, стає особливо гострою в періоди серйозних перетворень в суспільних відносинах, державному устрої. Органи прокуратури завжди розглядалися і використовувалися як дієвий інструмент зміцнення режиму законності, що обумовлює розвиток правової держави. Прокуратура України пройшла складний історичний шлях розвитку, еволюціонувавши від органу, що захищав інтереси монарха, до гаранта забезпечення прав і свобод людини і громадянина.*

**Ключові слова:** прокуратура, функції прокуратури, правова реформа, кримінальне провадження.

Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що з відновленням незалежності в Україні незворотними стали процеси демократичних та правових перетворень у її державному апараті. Значна увага, у зв'язку з цим, була зосереджена на реформуванні судових та інших правоохоронних органів, зокрема, прокуратури. Затвердження загальної концепції правової реформи, прийняття в 1996 р. Конституції України, внесення цілої низки змін та доповнень до українського законодавства переконливо свідчать — державою визначені основні напрями і реально здійснюється реформування та удосконалення інституту прокуратури України [1, с. 25]. Метою даного реформування повинно стати напрацювання засад та механізмів, котрі нададуть прокуратурі можливість виконувати лише ті функції, що характерні цій інституції у правових державах, якісно вплинуть на її структурну побудову та ефективність діяльності. Зазначене реформування прокуратури України неможливе без врахування історико-правового досвіду становлення та розвитку органів прокуратури взагалі, та визнання прокурора суб'єктом кримінального провадження, зокрема. Це матиме значний позитивний вплив на демократичний та правовий розвиток української держави, сприятиме покращенню діяльності органів прокуратури та ефективному виконанню ними своїх функцій, обумовлених, перш за все, функцією кримінального переслідування.

Мета дослідження полягає в поглибленні історико-правових знань про становлення інституту прокуратури в Україні, визнання прокурора суб'єктом кримінального провадження. У зв'язку з цим, завданням підготовки даної статті є виокремлення етапів розвитку процесуальних функцій в кримінальному провадженні та визначення місця прокурора як учасника кримінально-процесуальної діяльності в механізмі їх реалізації.

Проблемні питання розвитку органів прокуратури і закріплення процесуального статусу прокурора постійно привертаять увагу вітчизняних та зарубіжних науковців, що відображається в їх наукових доробках. Перш за все, це праці: А.М. Баксалової, Л.С. Жиліної, Н. Дювернуа, В.В. Землянської, Н.П. Кирилової, Л.О. Ковальової, І.С. Ковальчук, М.І. Копетюка, В.В. Луцик, Т.Л. Мігунової, Т.Є. Новицької, М.А. Погорецького, І.В. Рогатюк, М.М. Руденка, В.О. Середи, Я.М. Толочко, Р.Р. Трагнюка, Ю.О. Фідри, В.Д. Чабанюка, О.О. Чепурного, М.Д. Щукина та ін.

Проте, у працях вказаних авторів увага, в основному, приділена організаційно-правовим проблемам діяльності органів прокуратури та окремим аспектам наглядової діяльності. Питання визнання прокурора суб'єктом кримінального провадження залишилось поза межами дослідження.

Зародження первинних функцій прокуратури відбулось ще за часів Древнього Риму. У період правління імператора Августа стала значущою діяльність прокураторів ( від лат. Procurator — керівник, представник), на яких були покладені обов'язки по збору податків, управлінню невеликими провінціями; виконання деяких господарських функцій. Під час правління імператора Клавдія були розширені повноваження прокураторів, вони отримали право виносити судову ухвалу. В давнину почала формуватися правова система і разом з нею певні функції прокуратури. На етапі розвитку звичаєвого права формувалась наглядова функція володарів Скіфської держави. Норми права у скіфів захищали життя, майно, привілеї царської сім'ї і родоплемінної знаті. З виникненням наглядової функції з'явилися і наглядачі, які її здійснювали.

У 10 столітті почало формуватися князівське законодавство Староруської держави — Київська Русь. Княгиня Ольга встановила норми і пун-

кти збору данини, посиливши таким чином функцію нагляду. Вона ж ухвалила закон, що оберігав життя князівських дружинників. Статути князів Володимира Великого і Ярослава Мудрого ввели новели у фінансове, сімейне і кримінальне право. Велике значення у формуванні правової системи мало прийняття зведення великокняжих законів, який дістав назву «Руська правда». У судовій практиці Київської Русі існував процес змагання, в якому активну участь брали сторони, що іменувалися позивачами. Суд виконував роль посередника, хоча іноді і застосовувалися деякі форми розшукового процесу. Головна роль при цьому належала позивачеві, за ініціативою якого починалося судочинство, формально саме він і був обвинувачем [7, с. 63].

За часів Середньовіччя Королівський прокурор з'являється у Франції. У 1302 році вперше визначається законом положення королівських прокурорів в судах. Як державний заклад прокуратура складається в кінці 17 століття. Прокурори були посередниками між судами та королівською владою і захищали в основному інтереси корони. З Франції інститут прокуратури був запозичений Англією, Німеччиною й іншими європейськими державами. Звідти посада прокурора перекочувала східніше, в Польщу і Росію. На початку діяльності Українського трибуналу його депутати щорічно обирали прокурора (інстигатора). Наглядачі приватних маєтків передавали прокуророві зведення про позови і характер правопорушень. Прокурор контролював представлення позовів проти суду трибуналу. Посада прокурора збереглася в Україні і в 17 столітті. В Українському трибуналі з гетьманом, генеральним писарем, генеральним суддею й іншими вищими чинами засідав і прокурор [9, с. 27].

Походження російської прокуратури датується часом правління Петра I, який у 1722 році ввів її французьку модель, як контрольного органу, який наглядав за центральними і місцевими адміністративними органами («Государево око»). Указом від 12 січня 1722 року була заснована посада генерал — прокурора для нагляду за діяльністю і рішеннями Сенату, а надалі — і система нагляду за іншими центральними і місцевими установами. Функції знову заснованої прокуратури були широкі й різноманітні: нагляд за наповненням казни, постачанням військ, діяльністю урядових установ, судами, а також російськими підданими. У наступні роки прокурор не лише наглядав за виконанням законів, але і виступав в ролі міністра фінансів, внутрішніх справ, а після утворення міністерства юстиції (1802 рік) прокурор став одночасно міністром юстиції. Таким чином, створена Петром I прокуратура, здійснювала тотальний нагляд за виконанням законів органами влади, установами і піддани-

ми, а також кримінальне переслідування в суді. В цілому утворення прокуратури в Росії того часу стало закономірністю, оскільки Петро I намагався розвивати країну європейським шляхом, необхідно було приділяти увагу законотворчості, і передусім у сфері державного управління. Одночасно хабарництво і казнокрадство при встановленні нового порядку в країні не лише не зменшилося, але і почало збільшуватися. Ці вади були властиві навіть деяким членам сенату. Тому було недостатньо просто ухвалити закони, які б регламентували діяльність державних чиновників, треба було встановити сувору відповідальність за їх недотримання, встановивши жорсткіші покарання за скоєння посадових злочинів. Для цього потрібний був апарат, який стежив би за виконанням законів і займався притягненням винних до відповідальності. Після смерті Петра I, при імператриці Катерині I і імператорові Петрові II роль і значення прокуратури істотно знизилися через політику, що проводиться ними, посиленні ролі інших інститутів влади, яка бачила в прокуратурі обмеження своєї влади. Були скасовані посади Генерал — прокурора і прокурорів народних судів. У більшості колегій також були скасовані посади прокурорів. Не можна не відмітити, що деякі обов'язки Генерал — прокурора в цей період виконував обер — прокурор, проте в повному обсязі правами Генерал — прокурора він не володів і займався в основному питаннями діловодства. У своїй діяльності обер — прокурор був підпорядкований Верховній таємній раді. Від нагляду за Сенатом він був повністю відсторонений. Таким чином, в період з 1727 по 1729 рр. прокуратура в Росії була фактично скасована [6, с. 53].

Деяке відродження минулого авторитету прокуратури відбувається при Імператриці Анні Іоанівні. Мабуть це сталося, через її прагнення показати себе в усіх справах спадкоємицею Петра I, а також для обмеження влади Верховної таємної ради. Так, її указом у жовтні 1730 року відновлюються посади Генерал — прокурора, прокурорів колегій і народних судів. У 1733 році приймається ще один законодавчий акт — «Посади губернського прокурора», який надав губернським прокурорам право приносити протести на незаконні дії місцевої влади і судів з одночасним повідомленням про це Генерал — прокурора. Якщо цей протест підтримувався Генерал — прокурором, то виконання рішень у справах припинялося.

Проте період активізації прокуратури був недовгим. Ягужинський, будучи Генерал — прокурором, впав у немилість Імператриці і прокуратура знову втратила свій вплив, поступившись місцем створеної в той період Таємній канцелярії.

Надалі істотні зміни в правовому регулюванні організації і діяльності прокуратури Росії,

а з нею й України, як складової частини імперії, відбулися в період правління Катерини II і Олександра II. У 1764 році, у зв'язку з реформою сенату розширюється інститут обер — прокурорів, які отримали право контролювати законність рішення п'яти департаментів сенату. Нагляд за першим департаментом, який виконував функції уряду, було доручено генерал — прокуророві. На місцях вводилися посади провінційних прокурорів, які мали такі ж повноваження як і губернські прокурори. Відповідно до указу 1775 року, прокурорські посади були введені при судах, а посади провінційних прокурорів, навпаки, ліквідовані. Їх функції почали виконувати повітові прокурори і товариші (помічники) губернських прокурорів. Система прокуратури, що склалася при Катерині II практично без істотних змін проіснувала до судових реформ другої половини 19 століття. «Основні положення реформування судової частини в Росії», затверджені імператором 29 вересня 1862 року, передбачали встановлення при кожному суді посади прокурора і при необхідності його помічників. Призначення прокурорів окружних судів та їх помічників проводилося міністерством юстиції (генерал — прокурором) за уявленням прокурора судової палати [8, с. 64].

В обов'язки прокурора входило стежити за дотриманням закону; виявляти і переслідувати будь-які порушення закону, вимагати встановлення законного порядку. Прокуратура була позбавлена функції загального нагляду і до її компетенції входили лише процесуальні функції. Передбачалася поступова ліквідація губернських прокуратур і заміна їх прокуратурами створених губернських округів. Указ від 27 вересня 1865 року заклав положення відносно подальшого розвитку прокурорського нагляду. Права і обов'язки прокурорів істотно змінюються. З метою приведення судочинства у відповідність новим вимогам, були внесені деякі зміни у Зведення законів, так звані «полегшені правила», які з 11 жовтня 1865 року були затверджені. До судів вводилися елементи усності і гласності в розгляді справ, прокурори отримали додаткові повноваження [9, с. 24].

Лютнева революція 1917 року, яка була обумовлена ходом економічного і політичного розвитку Російської імперії, поклала край існуванню монархії в країні. Революція активізувала в Україні рух за територіальну автономію, хоча Росія все одно залишалася унітарною державою, що ігнорує інтереси національних регіонів. Була утворена Українська народна республіка (УНР). Створення судів і прокурорського нагляду стало одним із першочергових завдань нової влади. Прокуратура УНР опинилася в подвійному підпорядкуванні. З одного боку вона діяла при Ге-

неральному Суді, а з іншого боку — її регламент затверджувався Секретаріатом судових справ, і він же надавав одному з прокурорів звання старшого і йому доручалося здійснювати керівництво. На початку січня 1918 року Центральна Рада ухвалила спеціальний закон «Про урядовий прокурорський відхід на Україні». Так тривала робота із створення структур прокурорського нагляду УНР. 28 червня 1922 р. ВУЦИК затвердив Положення про прокурорський нагляд. Державна прокуратура УРСР входила до складу Міністерства юстиції. У зв'язку з організацією Державної прокуратури ВУЦИК з вересня 1922 р. ухвалив постанову про відміну губернських відділів юстиції і їх повітових уповноважених, встановивши, що ці органи повинні ліквідуватися у міру утворення органів прокурорського нагляду. У 1922 р. був відновлений прокурорський нагляд, спочатку у складі Народного комісаріату юстиції, а потім Верховного Суду. З утворенням СРСР, ліквідацією губернської і переходом на триступінчасту систему управління в травні 1925 р. в Конституцію УРСР від 1919 р. були внесені зміни. Прокурор республіки почав іменуватися Генеральним прокурором республіки і входив до складу Ради народних комісарів УРСР. Постановою III сесії ВУЦИК від 23 жовтня 1925 р. було введено в дію Положення про судоустрій УРСР, розділ «Про Державну прокуратуру» визначав повноваження Прокуратури УРСР. До 1925 р. слідчий апарат знаходився в подвійному підпорядкуванні — суду і прокуратури. Тепер, використовуючи досвід РФСР, увесь слідчий апарат передавався прокуратурі. Органи прокуратури здійснювали нагляд за законністю діяльності усіх (окрім ВУЦИК і Раднаркому УРСР) органів влади і управління на території України, а також господарських і громадських організацій; порушували кримінальні справи проти тих, хто скоїв злочин. Вони мали право опротестовувати у встановленому законом порядку постанови, накази, циркуляри і розпорядження, якщо ті не відповідали закону. Окрім того, прокурори здійснювали нагляд за діяльністю органів дізнання і слідства [4, с. 171].

Постановою ЦВК і РНК СРСР «Про утворення Народного Комісаріату Юстиції Союзу РСР» від 20 липня 1936 р. органи прокуратури були остаточно виведені з системи народних комісаріатів юстиції союзних і автономних республік і повністю перейшли в підпорядкування безпосередньо Прокуророві СРСР. Цим актом завершилася централізація усіх органів Прокуратури СРСР. 24 травня 1955 р. затверджені Положення про прокурорський нагляд в СРСР (раніше не було спеціального законодавчого акта,

який би регулював організацію і діяльність прокурорського нагляду, усіх його гілок), яке не лише відновило принципи організації і діяльності прокуратури, а й розширило права прокуратури, врегулювало діяльність її органів. На основі і відповідно до Конституції СРСР 3 листопада 1979 р. ухвалено Закон «Про прокуратуру СРСР», де визначалися завдання, основні напрями діяльності і принципи організації органів прокуратури, а також система цих органів [3, с. 425].

В незалежній Україні правове становище органів прокуратури закріплено Конституцією України [1, с. 25] та Законом України «Про прокуратуру» (від 5 листопада 1991 р.), процесуальне положення прокурора в кримінальному провадженні врегульовано КПК України, який покладає на нього функцію обвинувачення (ст. 16-1).

Нині реформування прокуратури України має ґрунтуватись і здійснюватись, виходячи із таких складових частин як внесення змін до Конституції, перегляду закону «Про прокуратуру», реформування кримінально-процесуального законодавства [2, с. 126].

Зараз ухвалений в першому читанні закон України «Про прокуратуру» (реєстр. № 2491 від 19.09.2008 р.), який чітко визначає функції прокуратури (ст. 4) і детально регламентує їх в розділі 3, приділяючи велику увагу функції підтримки державного обвинувачення як одній із основних і найбільш важливих.

Також розробляється проект Кримінально-процесуального кодексу (реєстр. № 1233 від 13.12.2007 р.), який концептуально відрізняється від попередніх тим, що в ньому є чіткий розподіл справ про злочини які передбачені Кримінальним кодексом України, на справи приватного обвинувачення, приватно-публічного обвинувачення і публічного обвинувачення. Залежно від такої класифікації справ, право здійснювати кримінальне переслідування надається прокурору від імені держави потерпілим, та їх представникам.

Також, згідно з цим проектом, у прокуратурі ліквідуються слідчі підрозділи і безпосереднє розслідування нею кримінальних справ не передбачається.

Прокурор наділяється новими повноваженнями на стадії досудового слідства і повноваженням щодо відмови від обвинувачення при судовому розгляді справи, що є підставою для закриття справи судом (ст. 33).

Домінуючим органом у здійсненні кримінального переслідування є прокуратура, в особі відповідного прокурора за виключенням справ приватного обвинувачення.

Проаналізувавши історичні аспекти розвитку прокуратури можна з упевненістю стверджувати, що послідовний розвиток обвинувальної функції прокуратури почався з судової реформи

1864 року. Одним з результатів якої стало покладання на прокурора функції підтримки державного обвинувачення. Надалі обвинувальна функція була закріплена законодавчо як одна з основних функцій прокуратури впродовж усього подальшого часу існування цього інституту. Нині обвинувальна функція займає ключову роль у діяльності сучасної прокуратури як органу, що здійснює кримінальне переслідування [5, с. 273].

Таким чином, аналізуючи історичний досвід, ми бачимо, що потреба в такому державному органі, як прокуратура, з властивою тільки йому сукупністю завдань, функцій і повноважень, стає особливо гострою в періоди серйозних перетворень у суспільних відносинах, державному устрої. Органи прокуратури завжди розглядались і використовувались як дієвий інструмент зміцнення режиму законності, що обумовлює розвиток правової держави. Прокуратура України пройшла складний історичний шлях розвитку, еволюціонувавши від органу, що захищав інтереси монарха, до гаранта забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

### Література

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України, 1996. — № 30. — Ст. 40.
2. Чередниченко С. А. Основи держави і права / С. А. Чередниченко. — Донецьк, 1997 — 187 с.
3. Скакун О. Ф. Теорія держави і права / О. Ф. Скакун, М. Д. Подберезський. — Харків, 1996. — 564 с.
4. Копейчиков В.В. Основи конституційного права України / В. В. Копейчиков. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — С. 170 — 202.
5. Жалинський А. Є. Професійна діяльність юриста / А. Є. Жулинський. — К. : Видавництво БЕК, 1997. — 360 с.
6. Древнерусское государство и право: Учебное пособие / Под ред. Т. Е. Новицкой. — М. : Зерцало, 1998. — 82 с.
7. Дювернуа Н. Источники права и судов древней Руси / Н. Дювернуа. — М. : Университ. типография (Катков и К), 1869. — 415 с.
8. Землянська В. В. Про судове законодавство гетьмана Скоропадського / В. В. Землянська // Вісник Львівського ун-ту. Серія: юридична. — Вип. 35. — Львів, 2000. — С. 99.
9. Мигунова Т. Л. Административно-судебная и правовая реформы Екатерины Великой (историко-правовой аспект) : автореф. дис. на соиск. науч. степени докт. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / Т. Л. Мигунова. — Владимир, 2008. — 42 с.

**І.Б. Ротнова**

Историко-правовые аспекты признания прокурора субъектом уголовного производства.

В статье анализируется исторический опыт, и мы видим, что потребность в таком государственном органе, как прокуратура, со свойственной только ему совокупностью заданий, функций и полномочий, становится особенно острой в периоды серьезных превращений в общественных отношениях, государственном строе. Органы прокуратуры всегда рассматривались и использовались в качестве действенного инструмента укрепления режима законности, который обуславливает развитие правового государства. Прокуратура Украины прошла сложный исторический путь развития, эволюционировав от органа, который защищал интересы монарха, к гаранту обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

**I.B. Rotnova**

In the article are historical of confession of public prosecutor the subject of criminal production.

A thus, analysing historical experience, we see that a requirement is in such public organ, as an office of public prosecutor, with peculiar only to him by the aggregate of tasks, functions and plenary powers, becomes especially sharp in periods of serious transformations in public relations, political system. The organs of office of public prosecutor were always examined and used in quality effective instrument of strengthening of the mode of legality which stipulates development of the legal state. The office of public prosecutor of Ukraine passed the difficult historical way of development, еволюціонувавши from an organ which protected interests of monarch, to the guarantor of providing of rights and freedoms of man and citizen.