

ІСТОРИЧНО-ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ

*Сухонос Віктор Володимирович,
кандидат юридичних наук,
професор кафедри кримінально-правових дисциплін
Української академії банківської справи
Національного банку України,
державний радник юстиції третього класу*

Вивчення будь-якого соціального інституту має ґрунтуватися на аналізі його сутності, ознак та функцій не лише у статиці, а й у динаміці і відображати причини та передумови його виникнення, поетапної еволюції та перспективи майбутнього розвитку. Тому для повноцінного і об'єктивного дослідження інституту прокуратури в Україні необхідно, передусім, визначити причини та передумови її виникнення, етапи її розвитку, а також чинники, що впливали на особливості цього розвитку. При цьому важливо визначитися з точкою відліку, від якої слід розпочинати історико-правовий аналіз процесів зародження та розвитку прокуратури. Аналіз вітчизняних та зарубіжних наукових праць, спрямованих на дослідження історії прокуратури різних держав, дозволяє виділити дві принципові позиції авторів у цьому відношенні. Частина науковців розпочинають дослідження процесів становлення та розвитку прокуратури від моменту створення у тій чи іншій країні власне органів прокуратури¹, тоді як інші автори розгляд відлік історії прокуратури розпочинають із найдавніших часів, коли у країнах стародавнього світу державні органи чи посадові особи розпочинають виконувати функції, притаманні сучасним органам прокуратури².

¹ Михайленко О. Прокуратура Франції: становлення та повноваження // Право України. – 2000. – № 2. – С. 100; Рахимов Ф.Х. Основной закон Республики Узбекистан и органы прокуратуры // Право и политика. – 2001. – № 2. – С. 12; Михайленко О. Прокуратура Федеративної Республіки Німеччини: становлення і повноваження // Право України. – 2000. – № 5. – С. 104.

² Ким Ю.В. Прокурорский надзор в структуре российской правовой государственности: генезис института, функции, тенденции развития (государственно-правовое исследование): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Кемеровский государственный университет. – Кемерово, 1992. – С. 83-84.

На нашу думку, обидва зазначені підходи мають раціональне зерно. Дійсно, з одного боку, аналізувати структуру, функції та правовий статус будь-якої системи органів державної влади можна лише з того моменту, коли ця система органів була створена та почала діяти, з іншого ж – запровадження нової системи державних органів говорить, по-перше, про те, що на момент її створення потреба в існування саме такої системи органів уже знайшла відображення у тогочасній правосвідомості, а по-друге, що функції, котрі покладаються на новостворену систему органів уже виділилися у відносно самостійну групу функцій державного механізму і не могли ефективно виконуватися жодним з існуючих на той час органів держави³.

Саме тому мета нашого дослідження буде полягати у формуванні засад новітньої методологічної теорії і практики розвитку сучасного механізму держави шляхом узгодження між собою обох підходів і на цій основі висвітлення історико-правових передумов виникнення і розвитку інституту прокуратури.

Для реалізації цієї мети слід вирішити наступні дослідницькі завдання:

- 1) загалом розкрити зміст процесів, що призводять до виникнення у державі потреби створення органів прокуратури, які б виконували тільки притаманні їй функції;
- 2) дослідити особливості історичного розвитку прокуратури.

Характеризуючи прокуратуру України, слід мати на увазі, що розвиток прокуратури як одного із елементів державного механізму є складовою частиною більш широкого процесу розвитку державного механізму в цілому, тому основні етапи розвитку української прокуратури мають співпадати з основними етапами розвитку державно-правової системи України. Проте, аналізуючи історію прокуратури України, доречно зупинитися на загальних рисах зародження та становлення прокуратури в інших державах, тим

³ Сухонос В.В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність. – Суми: “Університетська книга”, 2004. – С. 7-18; Алексеев А.И., Ястребов В.Б. Профессия прокурор. – М.: “Юрист”, 1998. – С. 7-30.

більше, що на момент створення прокуратури в 1722 р. у Глухові – столиці України, яка входила до складу Російської імперії, вже існував немалий досвід організації прокурорської служби в інших європейських країнах, що так чи інакше впливав на еволюцію і вітчизняної прокуратури.

У різних країнах органи прокуратури виконують різноманітні функції, однак, якщо виділити основні сфери реалізації цих функцій, то їх виявиться лише дві – сфера нагляду за дотриманням законів та сфера кримінального переслідування осіб, що вчинили злочини. Зрозуміло, що зазначенні напрями діяльності властиві державним механізмам усіх країн, на якій стадії історичного розвитку вони б не знаходилися, однак для найбільш архаїчних державно-правових систем характерна відсутність спеціалізованої системи органів чи посадових осіб, які б наділялися саме такими функціями. У межах нашого дослідження інтерес представляють такі системи організації державної влади, де функціями нагляду за додержанням законів чи кримінального переслідування наділяються спеціально уповноважені органи або особи. До числа найперших подібних систем організації державної влади, на нашу думку, слід відносити державні механізми Стародавнього Риму та Стародавнього Китаю⁴.

У праві та державному устрої Стародавнього Риму існував інститут прокуратора, з яким нерідко у літературі пов'язується зародження функції прокурорського нагляду⁵, однак подібна точка зору вимагає певного уточнення. Спочатку функції прокуратора полягали у тому, що він виступав в якості керуючого чужим майном, довіреної особи власника, що за одностороннім повноваженням займався поточними господарськими справами. Пізніше у римському процесуальному праві прокуратором називався представник позивача чи відповідача в усіх судових справах чи тільки у процесі за конкретною справою⁶.

⁴ Сухонос В.В., В.П. Лакизюк, Л.Р. Грицаєнко, В.М. Руденко Прокуратура України: Академічний курс: Підручник. – Суми: “Університетська книга”, 2005. – С. 21-33.

⁵ Лакизюк В., Михайленко О. Прокуратура України: витоки, розвиток, персоналії та правове регулювання // Вісник прокуратури. – 2000. – № 2. – С. 34-35.

⁶ Бартошек М. Римское право: Понятия, термины, определения. – М., 1989. – С. 261.

Після падіння Римської республіки та утворення Римської імперії прокуратор стає посадовою особою з досить широкими повноваженнями. Власне посада прокуратора була створена за часів імператора Октавіана Августа (27 р. до н.е. – 14 р. н.е.). У цей час прокуратор призначався імператором і займався певним сектором державного управління, наприклад, фінансами, адміністративними чи військовими питаннями, або направлявся в якості намісника імператора для управління провінціями, при цьому часто прокуратори наділялися повноваженнями здійснювати нагляд за додержанням законів, в т.ч. і у сфері сплати податків, усіма римськими підданими⁷.

Як бачимо, інститут прокуратора у Стародавньому Римі являв собою ні що інше, як засіб реалізації жорсткої централізованої влади. Тому не дивно, що він зародився не в часи республіки, коли сформувалася система основних інститутів римського права, а в часи імперії, коли республіканських державно-правових механізмів не вистачало, щоб тримати у покорі завойовані народи. Проте, необхідно зазначити, що у Стародавньому Римі існував і інший інститут, який наділявся контрольно-наглядовими повноваженнями – інститут плебейського трибуна. Ця посада була заснована у 494 р. до н.е. в результаті довготривалої політичної боротьби між патриціями та плебеями. Плебейські трибуни, що обиралися плебеями у кількості до десяти осіб, не мали безпосередньої управлінської влади, але наділялися правом вето і могли забороняти виконання розпорядження будь-якої посадової особи чи навіть постанови сенату, якщо вважали вони порушують права чи законні інтереси громадян⁸.

Аналіз діяльності римських прокураторів та плебейських трибунів дозволяє зробити висновок про два основних механізми виникнення спеціалізованих органів чи посадових осіб, які наділяються контрольно-наглядовими повноваженнями. По-перше, в результаті внутрішньо-

⁷ Ковалев С.И. История Рима / Под общ. ред. проф. Э.Д. Фролова. – Ленинград: ЛГУ, 1986. – С. 712.

⁸ История государства и права зарубежных стран: Учебник. – Ч. I. – 2-е изд., стереотип. / Под ред. Н.А. Крашенинниковой и О.А. Жидкова. – М., 1998. – С. 126.

соціальної боротьби між різними верствами суспільства, що борються за власні права, можуть запроваджуватися органи чи посадові особи, які на зразок плебейського трибуна з метою захисту прав приватних осіб, суспільства чи держави в цілому наділяються досить широкими повноваженнями щодо контролю за діяльністю усіх органів державної влади – від вищих до низових. По-друге, в умовах посилення централізації диктаторської влади, як правило, запроваджуються органи чи посадові особи, подібні до прокуратора часів Римської імперії, на яких покладається нагляд за додержанням законів та вказівок вищих органів державної влади нижчими органами влади та усіма підлеглими особами. При цьому діяльність вищих органів державної влади практично завжди є неконтрольованою і створюються передумови для зловживання владою самими контрольно-наглядовими органами чи посадовими особами. І подібний стан справ є цілком логічним, оскільки у першому випадку основним завданням діяльності контрольного органу є захист прав громадян та забезпечення режиму законності, а у другому – підтримання жорсткої централізованої влади, що може мати авторитарний характер.

Подібну тезу підтверджує і історія розвитку Стародавнього Китаю, де у 221 р. до н.е. в результаті реформ імператора Цінь-Ші-Хуанді Піднебесна імперія була поділена на 36 областей, на чолі яких стояли губернатор, військовий комендант та імператорський інспектор, які контролювали діяльність один одного. Така політика “посилення стовбура та послаблення гілок” спряла значному посиленню централізованої імператорської влади і сприяла становленню системи тотального контролю і стеження⁹. Характерно, що функції верховного інспектора виконував сам імператор, діяльність якого не контролювалася ніким¹⁰.

Показовим, на нашу думку, є той факт, що ні у Стародавньому Римі, ні у Стародавньому Китаї посадові особи, наділені контрольно-наглядовими

⁹ Погребённые царства Китая / Пер. с англ. А. Чекмарева. – М., 1998. – С. 89.

¹⁰ Сухонос В.В., В.П. Лакизюк, Л.Р. Грицаенко, В.М. Руденко Прокуратура України: Академічний курс: Підручник. – Суми: “Університетська книга”, 2005. – С. 28.

повноваженнями не були активними учасниками судового процесу, що пояснюється декількома причинами. По-перше, контрольно-наглядіві повноваження цих посадових осіб не відмежовувалися від адміністративно-розпорядчих, а по-друге, судовий процес у країнах стародавнього світу мав переважно змагально-обвинувальний характер, коли потерпіла сторона-позивач мала надати суду усі необхідні докази, що підтверджують вину відповідача-злочинця, тобто тягар доведення вини лежав на потерпілій стороні, а не на державі. Повноваження спеціально уповноважених посадових осіб щодо захисту тих чи інших інтересів держави під час здійснення судочинства починають виділятися значно пізніше – у часи середньовіччя. Так, у Візантійській державі, яка успадкувала від Римської імперії чимало інститутів, в т.ч. інститут прокураторів, останні починають систематично приймати участь у судових процесах лише з V-VI ст.ст. Щоправда, і тут участь прокураторів у здійсненні судочинства була обмеженою, оскільки відповідно до Закону імператора Зенона 478 р. вони займалися веденням справ в інтересах самого імператора та вищих посадових осіб держави. Пізніше подібне положення знайшло відображення і у Дигестах Юстиніана 529 р.¹¹

Так стисло можна викласти передісторію прокуратури. Проте, як би не висвітлювати призначення діяльності прокуратури, не можна не визнати, що притаманні їй функції виникли з появою права. Тому, що наймудріші закони залишались би декларацією без механізму нагляду за їх виконанням. Те ж саме можна констатувати і щодо функції кримінального переслідування – обвинувачення злочинців від імені держави. Дослідження показує, що необхідність її здійснення виникла одразу, як тільки з'явилося право, а відповідно і правопорушення.

Розвиток середньовічного європейського суспільства поступово призводить до значних змін у масовій правосвідомості. Зокрема, в результаті секуляризації церква втратила право здійснювати судочинство у більшості

¹¹ Право и суд в Византии IV-VIII в.в. – М., 1976. – С. 26-28.

категорій цивільних та кримінальних справ, в європейських університетах починає вивчатися не лише канонічне, а й римське право, у багатьох країнах починають формуватися розгалужені судові системи. Саме у таких умовах і зароджується прокуратура у її сучасному розумінні.

Першою європейською країною, де була заснована система органів прокуратури стала середньовічна Франція. У юридичній літературі засновником французької прокуратури прийнято вважати Філіппа IV Красивого, який у 1302 р. своїм ордонансом визначив статус королівських прокурорів при судах¹². Щоправда, як зазначає О. Михайленко, ці органи існували і раніше, а у 1302 р. на законодавчому рівні було лише регламентовано їхній правовий статус¹³. Це дозволило створити у Франції у XII-XIII ст.ст. при судах різних рівнів чисельний клас стряпчих-прокураторів (*procurateurs*), з-поміж яких король вибирав собі повірених. Тобто спочатку французька прокуратура виконувала у чистому вигляді функції представника інтересів короля у суді, і лише значно пізніше почала захищати інтереси держави та суспільства в цілому. М.В. Муравйов так характеризує цю зміну у напрямках діяльності французької прокуратури: “Доки король був власником доменів і сюзереном своїх васалів, його прокурор виступав простим фіскальним повіреним корони, коли ж королівська влада стала центром і носієм державних і суспільних інтересів, ... приватні інтереси короля почали співпадати з публічними, то повірений перших, королівський прокурор, став і органом других”¹⁴.

Той факт, що французькі королівські прокурори спочатку призначалися з числа практикуючих адвокатів, а сама посада королівського прокурора запроваджувалася при конкретному суді, практично зумовив неможливість виконання французькими прокурорами адміністративно-управлінських

¹² Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика. – К., 2001. – С. 21-50; Ким Ю.В. Прокурорский надзор в структуре российской правовой государственности: генезис института, функции, тенденции развития (государственно-правовое исследование): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Кемеровский государственный университет. – Кемерово, 1992. – С. 85.

¹³ Михайленко О. Прокуратура Франції: становлення та повноваження // Право України. – 2000. – № 2. – С. 100.

¹⁴ Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Пособие для прокурорской службы. – Т. 1. – М., 1889. – С. 58-59.

функцій. Хоча з розвитком абсолютизму у Франції королівські прокурори тимчасово наділялися обмеженими функціями загального нагляду у фінансовій та податковій сферах, проте після Великої французької революції цей напрямок діяльності французькою прокуратури був остаточно втрачений, і нині основними напрямками діяльності прокуратури французької республіки є:

1) у кримінальних справах – порушення кримінального переслідування, нагляд за діяльністю судової поліції та слідчого судді, участі і підтримання державного обвинувачення у судовому процесі, забезпечення виконання судових рішень;

2) у цивільних справах – представництво інтересів держави чи виконання функцій об'єктивного консультанта та суб'єкта нагляду з правом надання висновків;

3) у сфері судово-адміністративної діяльності – здійснення загального нагляду за судовими відомствами, адвокатурою і тюрмами, а також ведення судової статистики¹⁵.

Аналогічні закономірності розвитку системи органів прокуратури простежуються і у Німеччині. Вже у 1813 р. у королівстві Баварія в судовому процесі вперше виступив прокурор-обвинувач; у Бадені у 1832 р. було запроваджено участь прокурора у змагальних процесах з розгляду деяких кримінальних справ, при цьому прокурорські обов'язки покладалися на одного з членів суду. У 1843 р. у Вюртембурзі було створено прокуратуру для формулювання обвинувачення по закінченню попереднього слідства, участі в якому прокурори не брали. Врешті решт, як зазначає О. Михайленко, головним предметом діяльності німецької прокуратури є власне кримінальне переслідування, складання обвинувальних актів та надіслання їх до суду, в якому прокурор є рівноправною стороною¹⁶.

¹⁵ Трубицына Э.М., Якубович Н.А. Прокуратура некоторых буржуазных государств. Прокуратура во Франции, Италии, Японии. // Вопросы прокурорского надзора: Сб. научн. трудов. – Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности. – М., 1972. – С. 192-193.

¹⁶ Михайленко О. Прокуратура Федеративної Республіки Німеччини: становлення та повноваження // Право України. – 2000. – № 5. – С. 104.

На відміну від Франції та Німеччини, у деяких інших країнах романо-германської правової сім'ї прокуратура зберегла і окремі елементи функції загального нагляду за додержанням законів. Так, наприклад, відповідно до Укладення про судоустрій Італії від 20.01.1941 р. італійська прокуратура, разом із функціями організації кримінального переслідування та підтримання державного обвинувачення у суді, наділяється “безпосередньою владою щодо примусу у зв'язку з виконанням чи дотриманням законів, коли їх недотримання чи невиконання прямо зачіпає інтереси держави, якщо такого роду дії не відносяться законом до компетенції інших органів”¹⁷. Як бачимо, і тут функція загального нагляду за дотриманням законів для італійської прокуратури є другорядною і виконується нею лише в тій мірі, в якій вона не віднесена до компетенції інших органів державної влади. На наш погляд, наділення італійської прокуратури обмеженими повноваженнями у сфері загального нагляду може бути пояснено тим, що централізована державна влада, так само як і громадянське суспільство в Італії починає формуватися значно пізніше, ніж у інших європейських країнах, а функціонування італійського державного механізму тривалий час характеризувалося сильними тенденціями авторитаризму, що і призвело до наділення прокуратури контрольнo-наглядovими повноваженнями. В той же час, формування демократичної системи органів державної влади, заснованої на принципах розподілу влади зумовлює поступове передання функцій загального нагляду відповідним органам виконавчої влади і концентрацію діяльності прокуратури передовсім у сфері кримінального переслідування та підтримання державного обвинувачення у суді.

Якщо у демократичних країнах романо-германської правової сім'ї спостерігається поступове, але неухильне згортання контрольнo-наглядovих функцій прокуратури, то в країнах англо-американської правової сім'ї аналогічні прокуратурі атторнейські служби від початку свого існування не мали подібних повноважень.

¹⁷ Ковалев С.И. История Рима. – С.-Петербург: “Полигон”, 2003. – С. 306-307.

В англійській правовій системі формально право порушувати кримінальне переслідування належить кожній потерпілій особі, яка може реалізувати це право як особисто, так і через адвоката. У зв'язку з цим адвокати можуть виступати в суді або в якості захисників підсудних, або в якості обвинувачів на стороні потерпілих. Для підтримання обвинувачення у справах, що стосуються інтересів корони, у 1879 р. була заснована посада Директора публічного переслідування, до повноважень якого було віднесено порушення кримінальних справ щодо злочинів, за які передбачалася смертна кара, а також у випадках, якщо кримінальна справа є важливою та викликає публічний інтерес. Розслідування таких справ здійснюється поліцією під контролем Дирекції публічного переслідування, представники якої підтримують у цих справах державне обвинувачення у суді¹⁸.

На відміну від Англії, атторнейська служба Сполучених Штатів Америки являє собою потужну систему органів, що складається з трьох відносно самостійних рівнів – федерального, штатів та місцевого. Тим не менше, на усіх трьох рівнях атторнейські служби здійснюють юридичне консультування уряду чи місцевої адміністрації, представляють їх інтереси в судах та забезпечують кримінальне переслідування¹⁹. І лише на федеральному рівні Генеральний атторней США є активним діячем у сфері впровадження політики президента США не лише у сфері правоохоронної діяльності, а й у політичному процесі в цілому²⁰.

На нашу думку, відсутність інституту прокуратури в країнах англо-американської сім'ї слід пов'язувати з декількома причинами. По-перше, в англійському процесі принципи змагальності та рівності сторін закріпилися надзвичайно рано – він згадується уже у Великій хартії вольностей 1215 р., коли у континентальному європейському праві набирає поширення інквізиційний процес, а про створення прокуратури не було й мови. По-

¹⁸ Уолкер А. Английская судебная система. – М., 1980. – С. 305-36.

¹⁹ Ким Ю.В. Прокурорский надзор в структуре российской правовой государственности: генезис института, функции, тенденции развития (государственно-правовое исследование): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Кемеровский государственный университет. – Кемерово, 1992. – С. 91.

²⁰ Современные Соединенные Штаты Америки: Энциклопедический справочник. – М., 1988. – С. 88-89.

друге, процеси державоутворення у США призвели до запровадження жорсткої системи стримувань і противаг у системі поділу влади, в межах якої існування при судовій владі органів прокуратури, організаційно чи функціонально підпорядкованих виконавчій владі, призвело б до розбалансування усього державного механізму. У цьому плані привертає увагу висловлювання Р. Давида, який пояснюючи відсутність прокурорів при судах у країнах англо-американської сім'ї, пише: "Наявність представника виконавчої влади здалося б англійцям несумісним з автономією і гідністю судової влади. Крім того, статус прокурора, за їх уявленнями, порушує рівність обвинувачення та обвинуваченого у кримінальній справі"²¹.

Однак при цьому напрошується цілком логічний висновок: якщо у країнах англо-американської правої сім'ї більш раннє закріплення принципів змагальності та рівності сторін у судовому процесі, а також створення системи стримування і противаг між гілками влади зумовило відсутність прокуратури континентального типу, то і у країнах романо-германської правової сім'ї, у переважній більшості яких у XIX-XX ст.ст. також були запроваджені (з тими чи іншими особливостями) системи стримування і противаг між різними гілками влади та остаточно закріпилися принципи змагальності та рівності сторін у судовому процесі, звуження кола повноважень органів прокуратури, принаймні відмирання функції загального нагляду за додержанням законності, є об'єктивним і історично зумовленим.

Враховуючи викладене можна зробити висновок про те, що особливості зародження, формування та розвитку органів прокуратури є загальними і тією чи іншою мірою притаманні системам органів прокуратури усіх країн, де такі системи створені, в т.ч. і України. Національні ж особливості принципів організації та функціонування, структури форм та методів діяльності органів прокуратури конкретної держави нерозривно пов'язані з особливостями її політичної, економічної та правової систем та

²¹ Давид Р. Основные правовые системы современности. – М., 1988. – С. 318.

характером їх історичного розвитку, що потребує свого подальшого наукового дослідження.

Сухонос, В.В. Історично-правові передумови виникнення та розвитку інституту прокуратури в Україні [Текст] / В.В. Сухонос // Вісник прокуратури. – 2007. – № 5. – С. 100–107.