

Виникнення і розвиток інституту прокуратури

Історія прокуратури України нерозривно пов'язана з історією прокуратури Росії та з ім'ям Петра I, який, розгорнувши наступ на казнокрадство і хабарництво, дійшов висновку про необхідність створення незалежної державної структури, яка боролася б зі злочинністю і здійснювала б нагляд за виконанням законів. Переймаючи досвід такої боротьби у Франції, Академія наук якої обрала його своїм членом, Петро I звернув увагу на інститут прокуратури.

Термін «прокурор» походить від латинського слова «прокуратор», яким у Стародавньому Римі називали: 1) керуючого господарством; 2) чиновника по збиранню податків; 3) повіреного у справах довірителя з ведення судових справ і управління майном; 4) намісника імператора у провінції.

Інститут прокуратури в сучасному розумінні виник у Франції на початку XIV ст. з метою захисту потреб та інтересів королівської влади. На це вказує й те, що у той час під терміном «прокурорські працівники» розуміли «людей короля», його слуг й агентів. До кінця XIII ст. усіма місцевими справами короля займалися спеціальні чиновники: балї — на півночі, сенешалі — на півдні Франції.

З розширенням інтересів короля стало зрозуміло, що зазначені чиновники не в змозі забезпечувати їх всебічний юридичний захист. Крім того, за часів Людовика Святого дістало вияв прагнення балї та сенешалів до усвідомлення тих посадових функцій, якими вони були наділені. З агентів короля ці особи почали перетворюватися у сфері управління на головних адміністраторів, а у сфері правосуддя — на справжніх суддів.

Як судді балї та сенешалі вже не могли представляти приватні інтереси короля. Це суперечило б основним поняттям середньовічного права, яке у майнових, а отже, і фіскальних справах не вирізняло його з-поміж інших власників майна. Виникла потреба в особах, які могли б забезпечити судове представництво королівських інтересів. Для цього й призначалися королівські прокурори та адвокати, котрі спершу були людьми тимчасовими, випадковими, яких міг наймати будь-хто.

Різниця між королівськими прокурорами і адвокатами полягала в тому, що перші займалися письмовою підготовкою і надісланням справ до суду, а другі виступали з промовами на захист прав свого клієнта в суді. Цей розподіл функцій був тим критерієм, за яким у подальшому як у Франції, так і в Росії адвокати були відокремлені від стряпчих.

Як зазначав російський юрист-криміналіст І.Я.Фойницький, історія прокуратури значною мірою подібна до історії адвокатури. З числа адвокатів королі обирали певних осіб для представництва в суді своїх інтересів, переважно фіскальних, і доручали їм ведення окремих або усіх справ. Такі особи були членами адвокатської корпорації і після відставки поверталися до неї. Таким чином, на думку І.Я.Фойницького, прокуратура є молодшою сестрою адвокатури і належить до однієї з нею родини¹.

У XIV ст. прокурори та адвокати короля стали посадовими особами, що входили лише до складу магістратури. У цьому аспекті засновником французької прокуратури прийнято вважати Філіпа IV Красивого, оскільки при ньому судове представництво корони, що фактично існувало й раніше, було визнане законом. В ордонансі від 25 березня 1302 р. було визначено статус постійних королівських прокурорів при трьох тодішніх парламентах (судових установах) — паризькому, турському і руанському і при судах балї та сенешалів. Їм заборонялося вести справи приватних осіб, а для сприяння веденню королівських справ дозволялося за власний кошт брати помічників (субститутів), які ще не мали жодного посадового звання. Тоді ж при парламентах з'явилися й перші королівські адвокати. Низка подальших законів, яку завершив кримінальний ордонанс Людовика XIV, визначила побудову, права й обов'язки французької прокуратури.

Як зазначено в літературі, ці закони мали ретроспективну спрямованість, оскільки здебільшого регламентували наявний порядок, а не запроваджували новий. Практика випереджала законодавство і виробляла критерії прокурорської установи ще до визначення їх законом. Так, перший закон про прокуратуру як державний орган датується 1536 р., тоді як вона на той час фактично існувала вже понад два століття².

¹ Див.: Ф о й н и ц к и й І.Я. Курс уголовного судопроизводства. — 4 изд. — Т. 1. — СПб., 1912. — С. 33—34.

² Див.: М у р а в ь е в Н.С. Прокурорский надзор в его назначении и деятельности. — М., 1989. — С. 57—58.

За умов, коли французький король був лише власником і сюзереном своїх васалів, його прокурор виступав фіскальним повіреним корони. Коли ж королівська влада стала центром і носієм державних та суспільних інтересів, а охорона громадянського миру і спокою одним із обов'язків короля, йому для здійснення цієї функції знадобилися спеціальні уповноважені. Ними стали королівські прокурори, які почали виконувати функції захисту закону і кримінального переслідування його порушників у поєднанні з функцією фіскального представництва.

До початку XVII ст. прокуратура Франції остаточно склалася як сильна державна установа з чітко визначеним колом обов'язків і широкою сферою діяльності. Караючи злочинців і відновлюючи законний порядок, вона виконувала обов'язки королівської влади. Діючи в особистих інтересах короля, прокуратура сприяла загальному благополуччю. Поряд зі здійсненням кримінального переслідування і представництва інтересів короля в суді прокурори мали опікуватись правильним надходженням прибутків до королівської скарбниці, значна частина яких складалася з грошових стягнень за вчинення злочинів.

Участь прокурорів у кримінальному переслідуванні викликала зміни у кримінальному процесі. На відміну від попередніх часів, коли приводом для його початку здебільшого були повідомлення приватних осіб про вчинення злочинів (що не завжди мало достовірне підґрунтя), збирання і перевірка доказів почали здійснюватися шляхом офіційного дослідження. Інститут прокуратури поступово почав виконувати функції, пов'язані з наглядом за додержанням законів під час кримінального переслідування.

В організаційному відношенні прокуратура Франції не була єдиним централізованим органом, очолюваним однією особою. Прокурорські посади засновувалися при парламентах і судах нижчої ланки. Навіть прокурори одного парламентського округу не були взаємопов'язані, хоч такий зв'язок випливав з юридичного статусу короля.

До складу кожного парламенту входили генерал-прокурор, кілька генерал-адвокатів і субститути. При судах нижчого рівня було по одному королівському прокурору, кілька королівських адвокатів і субститутів. Очолював кожну прокурорську установу прокурор, а всі прокурори того або іншого парламентського округу підпорядковувалися генерал-прокурору як головному представнику короля. Тому вони діяли від його імені. Але така підлеглість була слабкою і швидше номінальною, ніж реальною.

Як уже зазначалося, прокурори займалися письмовою підготовкою і надісланням справ до суду, а адвокати здійснювали захист прав клієнта в суді. У зв'язку з тим, що в XVII ст. письмове судочинство було остаточно узаконене, кримінальними справами почали займатися виключно прокурори і за їхніми дорученнями — субститути. Адвокати брали участь лише у розгляді цивільних справ. Водночас вони продовжували формально належати до адвокатської корпорації, з якої протягом тривалого часу набиралися. Перший генерал-адвокат навіть вважався старшиною місцевої адвокатської корпорації.

Згодом прокурорські посади, як і судові, почали продаватися. Винагороду за свою працю прокурори одержували у вигляді судового мита від справ, які вони вели. Розміри мита обумовлювалися судом.

Продана королем посада могла передаватися у спадок. Вищі посади зазвичай успадковували нащадки, внаслідок чого з'явилося так зване судове дворянство, тобто роди й родини, в яких передавалися від батька до сина не тільки звання й обов'язки, а й професійні традиції.

Діяльність прокуратури Франції у період до Великої французької революції можна поділити на судову, ту, що була пов'язана з участю у розгляді цивільних і кримінальних справ, та адміністративно-політичну.

Під час розгляду цивільних справ прокуратура насамперед захищала інтереси корони, а потім тих осіб, представництво інтересів яких брала на себе держава в особі короля. До таких справ належали справи скарбниці та церкви, різних світських і духовних корпорацій, що знаходились під охороною держави, деяких категорій безпорадних осіб, зокрема малолітніх, недієздатних, гих, хто сам не міг захищати свої інтереси в суді.

Не менш важливою була участь прокуратури у розгляді кримінальних справ. Відповідно до кримінально-процесуального законодавства, визначеного в ордонансі Людовика XIV 1670 р., прокурор брав участь у порушенні кримінального переслідування, а на різних стадіях кримінального судочинства давав висновки по суті справи.

Повідомлення (доноси), що надходили до прокуратури, передавалися для попередньої перевірки слідчим. Попереднє розслідування кримінальних справ здійснювалося спеціальними посадовими особами, які знаходились при кожному балі та сенешалі. У Парижі для цього існували спеціальні слідчі установи.

Скарги мали подвійну природу: заяви потерпілого від злочину і пропозиції прокуратури про початок процесу. Таким чином, прокуратура лише брала участь у порушенні кримінального переслідування. На всіх стадіях кримінального судочинства повновладними розпорядниками були слідчі та суд. Прокурори не стільки здійснювали кримінальне переслідування, скільки спрямову-

вали його, даючи відповідні висновки та вказівки. Розпорядженням про виконання вироку завершувалася їх участь у процесі.

Водночас прокуратура виконувала досить невизначену функцію нагляду за ходом кримінального судочинства. Як установа, що була посередником між судом і королівською владою, вона доводила до відома суду урядові вказівки й розпорядження.

Правосуддя залежало від короля і здійснювалося його іменем. Тому «люди короля», тобто прокурори здійснювали нагляд за діяльністю судів. Щодо суддів такий нагляд мав контролюючий, а щодо нижчих виконавчих судових чиновників — начальницький характер.

Наглядова діяльність прокуратури при місцевих судах другого рангу не мала політичного значення. Водночас діяльність прокуратури при парламентах, особливо паризькому, відзначалась політичним характером. Генерал-прокурор і генерал-адвокати цього парламенту мали вільний доступ до короля і право особистої доповіді йому. Це набувало особливого значення тому, що парламент вимагав участі в законодавчій діяльності. За давнім французьким державним правом для того, щоб королівське розпорядження набуло сили закону і було звернено до виконання, його мав прийняти й опублікувати парламент. Члени парламенту визнавали за собою право розглядати запропоновані їм закони з точки зору їх відповідності основним принципам державного ладу і навіть обговорювати ступінь їх корисності. У дебатах брали участь і прокурори.

Прокуратура мала право інформувати парламент про будь-які прояви свавілля, насильства, порушення закону або неповаги до нього і вимагати від нього вжиття після їх розгляду відповідних заходів. Наслідком цього було видання парламентами постанов. Отже, останні не тільки погоджувалися з прокуратурою, а ініціювалися нею.

Доводиться констатувати, що нині, на початку ХХІ ст. прокуратура в Україні позбавлена права законодавчої ініціативи, хоч результати її наглядової діяльності дають можливість розробляти пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства. Адже кожна сфера прокурорського нагляду охоплює увесь масив нормативно-правових актів з тих чи інших питань. Крім того, нагляд здійснюється органами прокуратури постійно, що забезпечує неупередженість оцінки ефективності змін у законодавстві. З огляду на це, на наш погляд, доцільно наділити прокуратуру правом законодавчої ініціативи, а також зобов'язати Верховну Раду України розглядати прокурорські законопроекти серед першочергових.

У ході Великої французької революції діяльність судових установ, у тому числі прокуратури, було припинено. Однак і новий уряд мав потребу в органі, здатному охороняти закон і переслідувати злочинців. Тому установи прокуратури поступово почали відроджуватися. Протягом тридцятирічного періоду (1789—1819 рр.) у Франції було прийнято понад 30 загальних і спеціальних законів про прокуратуру. При цьому збереглося усе те краще, що було притаманне прокуратурі до революційної Франції. Відбулися лише видозміни, зумовлені реформами. Так, прокуратуру було позбавлено функцій, пов'язаних зі здійсненням безпосереднього політичного впливу.

Майже те саме спостерігається нині в Україні. Деякі «активні реформатори» наполягають на підпорядкуванні прокуратури органам юстиції, умисно не помічаючи того, що вона виконує функції одного з елементів механізму стримань і противаг, запобігає порушенням закону незалежно від відомчих інтересів. Саме прокуратура сприяє налагодженню взаєморозуміння між гілками влади, забезпечує зміцнення законності практично на всіх напрямках своєї діяльності. Реформування прокуратури не повинно зводитися до обмеження її функцій. До того ж, реалії сьогодення вимагають найповнішого розкриття її правозахисного потенціалу.

Для Наполеона прокуратура була засобом урядового впливу на суд. Статут 1808 р. і закон від 20 квітня 1810 р. остаточно відокремили її від адвокатури, запровадили в ній ієрархічний устрій з суворою субординацією. Ці документи поряд з обов'язками кримінального переслідування наділили прокуратуру повноваженнями представника уряду в усіх питаннях перед усіма судовими органами, розширили її функції нагляду за діяльністю судів.

За сучасних умов прокуратура в Україні позбавлена права нагляду за діяльністю судів, що, на нашу думку, невиправдано. Безумовно, вона не повинна втручатись у здійснення правосуддя, але у разі порушення суддями законів прокурорський нагляд не завадив би.

Французьку прокуратуру за часів Наполеона очолював міністр юстиції, якому підпорядковувалися всі її ланки. При касаційних й апеляційних судах працювали генерал-прокурори та їх товариші, що поділялися на помічників (субститутів), які займалися письмовим оформленням справ, і генерал-адвокатів, які виступали в суді з промовами. При судах першої інстанції працювали прокурори республіки зі своїми помічниками та адвокатами республіки. Нарешті, при судах звичайної поліції прокурорські функції виконували поліцейські комісари.

Внутрішні стосунки працівників прокуратури визначалися засадами ієрархічної підпорядкованості нижчих вищим і єдності всієї організації. Прокуратура при кожному суді була представлена прокурором, якому підпорядковувалися помічники. Генерал-прокурор апеляційного суду мав у своєму підпорядкуванні прокурорів республіки свого округу, прокурор республіки — комісарів поліції. Лише прокуратура касаційного суду була виокремлена. Працівники прокуратури не були

незмінними, їх призначали. На засадах єдності вони могли замінити один одного, а діяльність кожного з них визнавалася діяльністю усієї прокуратури.

До функцій прокуратури кримінально-судового характеру належали такі:

1) досудове розслідування злочинних діянь. При цьому прокуратура ставилася на чолі судової поліції: усі посадові особи були зобов'язані повідомляти прокурора республіки місцевого суду про виявлені злочини. Навіть на приватних осіб, які були свідками злочинного посягання на життя, майно людей або на громадську безпеку, покладался обов'язок повідомляти про це місцевого прокурора. Останній передавав справи слідчому судді, а у деяких випадках міг сам розпочати провадження попереднього слідства. Як глава судової поліції прокурор давав останній роз'яснення, маючи над її працівниками дисциплінарну владу. Навіть слідчий суддя міг піддаватися критиці. А у деяких випадках прокурор був вправі порушити проти нього дисциплінарне провадження;

2) підтримання обвинувачення в суді. Прокуратурі належала «монополія» у цьому питанні. У судах звичайної поліції вона діяла через поліцейського комісара, а у разі відсутності останнього — через його помічника;

3) принесення протестів на ухвали і вироки судових органів як в інтересах справи, так і в інтересах закону;

4) нагляд за виконанням судових ухвал і вироків.

В усіх наведених випадках прокуратура була не тільки органом обвинувачення, скільки органом законності. Прокурори не збирали доказів, складаючись на суддю і суд. Вони діяли за внутрішнім переконанням. Причому вищі чини у разі незгоди з думкою підлеглого могли замінити його рівним йому або вищим за посадою прокурором. Але вони не могли наказати підлеглому підтримувати обвинувачення всупереч його переконанню. Протести приносились в інтересах як обвинувачення, так і захисту.

При розгляді цивільних справ прокуратура виступала як основна або як додаткова сторона. У першому випадку прокурорам належали усі процесуальні права, в тому числі й право оскарження, а в другому вони брали участь у судовому розгляді для засвідчення його законності та дачі висновків з правових питань. Зазначеними повноваженнями прокуратура наділялася при розгляді усіх цивільних справ. Однак в обов'язковому порядку вони здійснювалися лише при вирішенні деяких їх категорій, зазначених у законі: коли суд повинен був надсилати прокуратурі усі акти і не мав права ухвалити рішення, не вислухавши її висновку. Крім того, цивільний суд у всіх випадках призначення закритого засідання зобов'язаний був повідомляти про це генерал-прокурора апеляційного суду, а апеляційний суд — міністра юстиції.

Адміністративними функціями прокуратури було:

1) посередництво, завдяки якому уряд загалом і міністр юстиції зокрема вступали у зв'язок із судовими органами та наглядали за ними. Через прокуратуру цим органам повідомлялися усі нові закони і розпорядження міністра юстиції. Вона була зобов'язана здійснювати нагляд за застосуванням усіма судовими органами законів і додержанням встановленого порядку. Працівники прокуратури могли бути присутніми на всіх засіданнях зазначених органів, при яких вони знаходились, переглядати судові акти і давати висновки щодо усіх майбутніх судових розпоряджень. Прокуратура порушувала перед відповідними судами питання про дисциплінарне переслідування суддів, адвокатів і нотаріусів. Вона робила застереження і оголошувала догани посадовим особам судових установ (стряпчим, секретарям, судовим приставам), а також чинам судової поліції;

2) участь у різних комітетах, урядових і громадських організаціях, проведення перевірок рішень останніх у відповідних справах, а також нагляду за законністю їх діяльності та за додержанням законних інтересів уряду. Це обумовлювало надзвичайно широку сферу діяльності прокуратури. Так, її представники охороняли інтереси безвісно відсутніх, відвідували будинки для душевнохворих і місця ув'язнення, брали активну участь у спорах про підсудність як між судовими, так і між судовими та урядовими установами.

Працівником прокуратури міг бути французький громадянин, який користувався особистими, цивільними і політичними правами; був, за визначенням закону, безгрішним; мав диплом «лиценціата права», що дорівнювало закінченню повного курсу на юридичному факультеті; мав звання адвоката не менше двох років; установлений мінімальний вік, який відповідав прокурорській посаді.

Служба в прокуратурі визнавалася несумісною з жодною іншою посадою або професією, в тому числі з викладанням права у вищому навчальному закладі. В одному суді не могли працювати члени прокуратури, що знаходилися між собою або із суддями в родинних стосунках. Проте це не стосувалося тих, хто одержував від уряду спеціальний письмовий дозвіл.

Незважаючи на те, що органи прокуратури засновувалися при судах, в організаційному відношенні вони були самостійні й незалежні. Маючи сумніви щодо правильності дій прокурора, суд міг лише повідомити про це вищестоящого прокурора і не вправі був ні прямо, ні побічно висловити свій осуд або несхвалення таких дій. Прокурори на відміну від суддів не були наділені

правом незмінюваності. Вони звільнялися і переміщалися на розсуд уряду. Такий підхід законодавця підтримувався і юридичною наукою.

Основні принципи організації та діяльності французької прокуратури наполеонівського періоду збереглися до теперішнього часу.

Петро I, вивчивши досвід прокуратури Франції, використав його для створення аналогічних органів у Російській імперії, наділивши їх працівників повноваженнями, дещо відмінними від повноважень французьких прокурорів. Подальший розвиток подій засвідчив, що прокуратура виправдала своє високе призначення.

В.СУХОНОС

*кандидат юридичних наук, доцент
декан юридичного факультету Української
академії банківської справи
(м. Суми)*