

УДК 343.126.4

**УЧАСТЬ ПРОКУРОРА У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ:
ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ
PROSECUTOR PARTICIPATION IN CRIMINAL PROCEEDINGS:
HISTORICAL ASPECTS**

**Ільченко О.В., к.ю.н. доцент, доцент кафедри
кримінально-правових дисциплін та судочинства**

Сумський державний університет

**Вольвач А.А., магістрантка Навчально-
наукового інституту права**

Сумський державний університет України

Стаття присвячена дослідженню історичного розвитку та юридичної природи участі прокурора у кримінальних провадженнях. Визначено походження терміну «прокурор». Розглянуто виникнення первинних функцій прокуратури. Визначено коло осіб, які виконували функції прокурорського нагляду як на території України, так і в світі загалом. Проведено науковий аналіз основних етапів становлення і розвитку інституту прокуратури.

Ключові слова: прокуратура, прокурор, етапи становлення і розвиток, історичний процес, функція, нагляд.

Статья посвящена исследованию исторического развития и юридической природы участия прокурора в уголовном производстве. Определено происхождение термина «прокурор». Рассмотрено возникновение первичных функций прокуратуры. Определен круг лиц, которые выполняли функции прокурорского надзора как на территории Украины, так и в мире в целом. Проанализированы основные этапы становления и развития института прокуратуры с точки зрения различных ученых.

Ключевые слова: прокуратура, прокурор, этапы становления и развития прокуратуры, исторический процесс, функция прокурорского надзора

The article is devoted to research of historical development and legal nature of the prosecutor participation in the criminal proceedings. It was determined the origin of the term "prosecutor". It was considered that the emergence of the primary prosecutor functions took place in the Ancient World. It was clarified that the legal system and with it certain prosecutor functions, also began to form on the territory of present Ukrainian lands even in ancient times. It was determined the range of persons who had performed the functions of the prosecutorial supervision both on Ukrainian territory and in the world as a whole. It was considered that exactly the prosecutor's office was first established in France in the 13th century. It was concluded that the official birthday of functions inherent in modern prosecutor's office on the Ukrainian lands was the day of establishment of Ukrainian Tribunal itself. The main stages of formation and development of the prosecutor institute from the point of view of different scholars were also analyzed. This question is quite debatable. It was noted that for periodization the scientists use a variety of criteria that gives certain individuality to each such research. At the end, it was concluded that the prosecutor institute had undergone a complex historical path of development, evolving from authority that had protected monarch interests, to guarantor of ensuring the rights and freedoms of man and citizen.

Key words: prosecutor's office, prosecutor, stages of formation and development of the prosecutor, historical process, function of prosecutor's supervision

Метою статті є визначення етапів становлення і розвитку інституту прокуратури в Україні.

Дане питання досить ретельно досліджувалось як у зарубіжній правовій літературі, так і вітчизняними вченими. Зокрема, можна відзначити Б. В. Ференц, М. І. Мичка, М. І. Сірого, О. М. Литвак, П. В. Шумського, В. П. Лакизюка, О. Р. Михайленка, Ю. С. Шемшученка.

Слово "прокурор" (прокуратор) було запозичено з французької мови (procureur) і походить від латинського procurer, яке перекладається як "діставати", "здобувати", "піклуватися" [1, с. 730], procurator – «управитель», «представник».

Виникнення первинних функцій прокуратури відбулось ще за часів Стародавнього Риму. У період правління імператора Августа стала значущою діяльність прокураторів.

Вперше назву цієї посади можна зустріти в документах, в яких йде мова про події II–I ст. до н. е. Імператор призначив відомого юриста, державного діяча та філософа - Рутілія Руфа Публія - прокуратором Азії, яка на той час була провінцією Риму. На цій посаді Публій вів активну боротьбу зі зловживаннями відступників, вихідцями із соціального прошарку вершників [2, с. 119-256].

Інший прокуратор, Понтій Пілат, був управителем Палестини. Він у певний день з'являвся до Єрусалима, де здійснював нагляд за законністю збирання податків для Римської імперії. Одночасно він вимагав від населення хабарі. Саме це і призвело до його відставки [3, с. 764].

Збереглися відомості про життя і діяльність ще двох прокураторів Іудеї – Антонія Фелікса та Порція Феста. Вони також збирали податки з населення і наглядали за виконанням наказів римських імператорів [4, с. 24-25].

В період I–II ст. н. е. в Римській імперії нараховувалося 44 провінції. І в кожній з них були прокуратори.

Остаточо інститут прокураторів у Римській імперії закріпився за часів правління імператора Клавдія I, який вважав їх управителями господарств. До обов'язків прокураторів входило слідкування за законністю і своєчасністю збирання податків посадовими особами, які управляли землями імператора, повіреними в державних справах, а також повіреними римських громадян у судових та комерційних справах. Також вони мали право приймати судові рішення щодо справ державної казни. Також в Римській імперії були, так звані, головні прокуратори. Вони призначалися майже на всі вищі адміністративні посади, які не обіймалися особами сенаторського звання [5, с. 611].

Деякі функції, схожі з функціями майбутнього прокурорського нагляду, зустрічалися і в Стародавньому Китаї. В 221 р. до н. е. імператором Цінь Шіхуанді Піднебесна імперія була поділена на 36 областей. На кожен з них були призначені свої губернатор, військовий комендант та імперський інспектор. Ці

урядовці здійснювали контроль один над одним. Імператор при цьому виконував роль прокурора, так як наглядав за точним і неухильним дотриманням законів.

Характерним є той факт, що ані в Стародавньому Римі, ані в Стародавньому Китаї службові особи, які були наділені контрольно-наглядовими повноваженнями, не приймали активної участі в судовому процесі. Повноваження спеціально уповноважених службових осіб щодо захисту інтересів держави під час судового процесу почали виділятися значно пізніше – у період Середньовіччя.

Так, у Візантійській імперії, яка перейняла від Римської імперії досить багато інститутів, у тому числі інститут прокураторів, останні почали систематично приймати участь у судочинстві лише з V–VI ст.

Правова система, а разом з нею і певні функції прокуратури, на території нинішніх українських земель почали утворюватися ще в давні часи.

Численні написи на Кам'яній Могилі свідчать про те, що у наших далеких предків були свої закони ще більше десяти тисяч років тому. Цікавим є той факт, що архів Кам'яної Могили містить відомості і про тих людей, які мали право здійснювати суд, використовуючи, прокурорські функції, нехай і примітивні [6, с. 496]. Поки що ці написи є першим у світі згадуванням про традиції судочинства, а також про осіб, на яких були покладені функції прокуратури. Роль прокурора, який повинен був здійснювати нагляд за виконанням людиною законів, покладалася на правителя.

В період розвитку звичаєвого права була сформована наглядова функція і в деспотичних володарів скіфської держави. У скіфів норми права існували для захисту життя, майна, привілеїв царської сім'ї та родоплемінної знаті. Так як царю належала верховна власність на землю, то ним було встановлено чіткий порядок її використання. А якщо існувала наглядова функція, то звичайно, існували і наглядачі [7, с. 100].

У VII-V ст. до н. е. скіфи зустрілися з грецькими поселенцями. У Північному Причорномор'ї греками були засновані свої міста-держави: Ольвія, Пантікапей, Феодосія, Херсонес та ін.

У Херсонесі була створена колегія номофілаків – страж закону. Вони повинні були наглядати за точністю виконання існуючих законів та вносити нові на розгляд народних зборів [8, с. 8].

Наступним після номофілака треба назвати агоранома. До його обов'язків належав нагляд за ринками, їх упорядкуванням, правильне ведення торгівлі, збір до державної казни торгових податків і мита, нагляд за станом законності в місті [8, с. 8].

Крім уже згаданих, функції нагляду за виконанням законів в інших полісних поселеннях Північного Причорномор'я здійснювали тією чи іншою мірою різні царські урядовці – головний державний секретар, лохаг (воєначальник), керівник міста, царський секретар, наварх, завідувач священних справ та ін. [9, с. 380].

У X ст. почало формуватися законодавство давньоруської держави Київської Русі. Ще княгиня Ольга шляхом встановлення норм і пунктів збору данини посилила функції нагляду.

Суттєву роль у формуванні правової системи відіграло прийняття збірника законів, який було названо «Руська правда». Велике значення в ньому приділялось нормам кримінального права та кримінального процесу, хоча на той час ще не існувало такого поділу. А так як цей процес треба було контролювати, то це й стало наступним етапом у розвитку наглядової функції.

Вперше прокуратура була створена у Франції в XIII столітті з метою захисту в суді королівських інтересів, а пізніше – для переслідування злочинців і поновлення правопорядку [10, с. 154].

У Франції під час правління Людовіка IX було проведено судову реформу, яка дуже зміцнила роль центрального державного апарату. З цього часу законами було передбачено, що всі найважливіші кримінальні і політичні справи повинні розглядатися лише в платному королівському суді. Здійснювати обслуговування судового засідання повинні були прокуратори - уповноважені на це особи, які були наділені правом підготовки письмової частини процесу. На них була покладена роль фіскалів, тобто повірених корони: відстоювали букву закону

лише в тих випадках, якщо власні інтереси короля цілком сходилися з державними інтересами.

В 1798 році у Франції вперше було створено орган звинувачення на тодішніх окупованих лівобережних рейнських територіях. Пізніше це запозичили деякі інші німецькі землі.

Вже в 1813 р. в королівстві Баварія під час судового процесу вперше виступив прокурор-обвинувач. В 1832 р. у Бадені було запроваджено участь прокурора в змагальних процесах при розгляді деяких кримінальних справ. При цьому прокурорські обов'язки виконував один із членів суду. В 1843 р. у Вюртембюргі було створено прокуратуру для здійснення обвинувачення після закінчення попереднього слідства, в якому не брали участі прокурори.

1 жовтня 1879 року, коли вступили в силу закони про юстицію Рейху, було введено прокуратуру на всій території Німецького Рейху.

На відміну від Франції та Німеччини, в деяких країнах романо-германської правової сім'ї в прокуратурі збереглися певні риси функції загального нагляду за дотриманням законів. Наприклад, в Італії прокуратура, крім функції організації переслідування злочинців і підтримання в суді державного обвинувачення, була наділена “безпосередньою владою щодо примусу у зв'язку з виконанням чи дотриманням законів, якщо їх недотримання чи невиконання прямо зачіпає інтереси держави і якщо такого роду дії не відносяться законом до компетенції інших органів” [11, с. 306-307].

Досягнення західноєвропейських країн щодо організації органів прокуратури в різних формах були запозичені і на території українських земель, які були у складі Речі Посполитої. У населених пунктах, де був обмежений вплив магдебурзького права, існували ратуші, які очолювалися війтом. Саме ця службова особа виконувала не лише урядові, але ще і прокурорські та судові функції [12, с. 6-7].

В 1564–1566 рр. на території Великого князівства Литовського було проведено судову реформу, згідно якої для всього Литовського князівства було запроваджено єдину судову систему. Одним із головних у судовому процесі

реформа виділила прокуратора – адвоката, захисника. В Статуті Великого князівства Литовського 1566 р. прокурора також було названо серед урядовців, які брали участь у судочинстві.

19 квітня 1579 р. в Батурині був утворений Український Трибунал – вищий орган гетьманського правління в Україні [13, с. 16]. На початку діяльності Українського трибуналу його депутати щорічно обирали прокурора (інстигатора), який приймав участь в судовому процесі на стороні потерпілого. Наглядачі приватних маєтків передавали прокурору деталізовану інформацію щодо позовів та характеру правопорушення. Потім представник дворянства, який мав назву трибунальський маршалок, здійснював нагляд за чинністю подання позовів до трибунальських судів, які підпадали під юрисдикцію старости.

Таким чином, є всі підстави стверджувати, що офіційним днем зародження функцій, притаманних сучасній прокуратурі, на північних українських землях Гетьманської України є сам день створення Українського Трибуналу [14, с. 9].

Посади інстигаторів були ліквідовані на землях Правобережної України Катериною II наприкінці XVII ст. у зв'язку з поширенням на її територію російського судоустрою, проте вони відіграли значну роль у становленні та розвитку інституту прокуратури у дореформений період. Між тим, на окремих територіях України посада прокурора зберігалася ще протягом XVII– XVIII століть. В Українському трибуналі в цей час разом із гетьманом, патроном, генеральним писарем, генеральними суддями та іншими вищими чинами засідав і прокурор [15, с. 163].

Взагалі питання щодо основних етапів становлення і розвитку інституту прокуратури є доволі дискусійним. Для періодизації науковці використовують різноманітні критерії, що надає певної індивідуальності кожному такому науковому дослідженню.

Так, Б. В. Ференц, ґрунтуючись на загальноісторичному процесі, зазначає, що еволюція прокуратури в Україні пройшла три історичні періоди:

дорадянський, радянський і пострадянський, який продовжується до сьогодні, так як прокуратура продовжує діяти й удосконалюватися [16, с. 13].

На думку М. І. Мичка, цей процес складається із чотирьох історико-правових періодів: періоду перебування України в складі Російської імперії (1722–1917 рр.); періоду Української Народної Республіки (1917–1922 рр.); радянського періоду (1922–1991 рр.) та пострадянського періоду (сучасного) [17, с. 14].

Деякі вчені, навпаки, не притримуються чітко встановлених часових меж періодизації становлення й розвитку інституту прокуратури, будуючи її на інших критеріях. Так, М. І. Сірий розрізняє три основні історико-правові традиції становлення й розвитку прокуратури, а саме: традиція російської імперської прокуратури як адміністративно-наглядового органу (прокуратура – «око государеве»); українська історико-правова традиція формування інституту прокуратури з X ст. до XVIII ст. та за часів УНР (ґрунтується на тісному зв'язку з адвокатурою та судом); історико-правова традиція прокуратури радянської доби з успадкованими ідеями Російської імперії [18].

Такі вчені як О. М. Литвак, П. В. Шумський та інші не проводять періодизації функціонування інституту прокуратури, а подають історико-правовий аналіз єдиним масивом, від найдавніших часів до сучасності, що можна вважати своєрідним авторським підходом у проведенні ними наукового дослідження [19, с. 36].

Найбільш близькими нам здаються погляди В. П. Лакизюка та О. Р. Михайленка. На їх думку, офіційним днем зародження інституту прокуратури на українських землях (м. Батурин) слід вважати 19 квітня 1579 р., а офіційною датою заснування прокуратури України – 12 січня 1722 р., коли імператор Російської імперії Петро I видав відповідний указ [20, с. 34-35].

Прокуратура того часу була побудована на основі французької моделі, тобто як контрольний орган, який наглядав за центральними і місцевими адміністративними органами («Государеве око»). Була заснована посада генерал-прокурора для нагляду за діяльністю і рішеннями Сенату, а надалі - і

система нагляду за іншими центральними і місцевими установами. 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 підданими, а також кримінальне переслідування в суді.

Після смерті Петра I, при імператриці Катерині I та імператорові Петрові II, роль і значення прокуратури істотно знизилися через політику, що проводилась ними, посилення ролі інших інститутів влади, які бачила в прокуратурі обмеження своєї влади. Були скасовані посади Генерал-прокурора і прокурорів народних судів. У більшості колегій також були скасовані посади прокурорів. Таким чином, в період з 1727 по 1729 рр. прокуратура в Росії була фактично скасована [7, с. 101].

Однак уже на початку XIX ст. діяльність прокуратури була відновлена, значно трансформована та посилена. Підтвердженням цього можуть слугувати низка законодавчих актів, ухвалених у цей період. Так, у 1862 р. Державна рада Російської імперії прийняла Основні положення щодо перетворення судової частини, де визначалось державне призначення прокуратури - нагляд за точним і однаковим виконанням законів у судовому відомстві, були сформульовані принципи організації й діяльності прокуратури - єдність і суворота централізація.

Досить цікавою нам вбачається і періодизація становлення та розвитку інституту прокуратури, запропонована В. В. Колодчиним та А. Р. Туманянц. Вони виділяють сім відносно відокремлених часових періодів, кожен із яких знаменувався специфікою участі прокурора у судовому провадженні: 1) 1864 – 1917 рр.; 2) 1917 – 1922 рр. 3) 1922 – 1933 рр.; 4) 1933 – 1991 рр.; 5) 1991 – 2001 рр.; 6) 2001 – 2012 рр.; 7) з 2012 р. і до сьогодні.

«Перший період (1864 – 1917 рр.) відносить до пореформеного періоду в історії Російської імперії, та завершується у 1917 р. ліквідацією раніше існуючого державного апарату, в тому числі й органів прокуратури. Даний

період характеризувався наявністю у прокурора, окрім обвинувальної, ще й наглядової функції у сфері судової діяльності.

Другий період (1917 – 1922 рр.) знаменувався для України отриманням короткочасної незалежності, що внесло деякі історичні розбіжності у розвитку порівняно із Росією. Так, після 1917 р. у російській історії був п'ятирічний період, коли прокуратури не існувало взагалі, а обвинувальну функцію виконували громадські обвинувачі, «добровольці». Натомість, на території УНР створення судів та органів прокуратури стало одним із першочергових завдань влади.

Третій період (1922 – 1933 рр.) бере свій початок з 28 травня 1922 р., коли було створено Державну прокуратуру УРСР, прийнято положення «Про прокурорський нагляд» та відновлено наглядово-обвинувальні функції даного органу в сфері кримінального судочинства. У Положенні про судоустрій УРСР, прийнятому 16 грудня 1922 р., містилась пряма вказівка на виконання прокуратурою функції підтримання державного обвинувачення в суді.

Четвертий період (1933 – 1991 рр.). 20 липня 1933 р. була заснована прокуратура СРСР, завдяки чому обвинувальна функція прокуратури в судах отримала регулювання з єдиного центру. На прокуратуру покладалось підтримання обвинувачення у всіх судових інстанціях на всій території СРСР. Кримінальне процесуальне законодавство цього періоду змінювалось доволі інтенсивно. Прокуратура здійснювала у кримінальному судочинстві обидві функції (нагляд та обвинувачення) як в стадії досудового розслідування, так і у стадії судового розгляду. При цьому, нагляд, здійснюваний прокуратурою, іменувався «вищим».

П'ятий період (1991 – 2001 рр.) являє собою етап становлення національної системи кримінального судочинства незалежної України. Даний період бере відлік від 5 листопада 1991 р., коли було прийнято ЗУ «Про прокуратуру», де у ст. 5 серед інших функцій прокуратури окреме місце було відведено функції підтримання державного обвинувачення. Безумовно значною подією слід назвати прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України, яка стала базою для

подальшого законотворення, у тому числі в частині регламентації функцій прокурора у кримінальному судочинстві.

Шостий період (2001 – 2012 рр.) починається з історичних подій, які у сфері юриспруденції прийнято іменувати «малою судовою реформою». Зокрема, у червні – липні 2001 р. було прийнято низку нормативних актів, які внесли істотні зміни у базові підходи до здійснення правосуддя в кримінальних справах, включаючи особливості підтримання прокурором державного обвинувачення.

Сьомий період (з 2012 р. і до сьогодні) безумовно пов'язаний із кардинальними змінами в кримінальному процесуальному праві України з огляду на прийняття нового КПК. До числа змін слід віднести правило щодо незмінності прокурора, чітка законодавча позиція стосовно віднесення прокурора до сторони обвинувачення тощо. Окрім цього, новий КПК чітко розмежував повноваження прокурора з підтримання державного обвинувачення та виконання наглядової функції в залежності від стадії кримінального провадження. До числа нормативних актів, які слід враховувати при описанні даного періоду історичного розвитку інституту прокуратури, слід також віднести й новий Закон України «Про прокуратуру» [21, с. 49].

Отже, історичний аналіз розвитку положень, які регламентують статус прокурора в кримінальному процесі, дає змогу зробити висновок про те, що уявлення про повноваження прокурора, його процесуальний статус протягом усього періоду становлення й розвитку інституту прокуратури постійно змінювались. Такі зміни були зумовлені розвитком державності, просуванням до побудови правової держави та громадянського суспільства. Інститут прокуратури пройшов складний історичний шлях розвитку, еволюціонувавши від органу, що захищав інтереси монарха, до гаранта забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

ЛІТЕРАТУРА

1. Великий енциклопедичний словник / ред. Шемшученка Ю. С. Київ, 2007. 992 с.

2. Сапова В. В. Римские стоики: Сенека, Эпиктет, Марк Аврелий. Москва, 1998. 544 с.
3. Ренан Эрнест. История израильского народа. Москва, 2001. 808 с.
4. Сухонос В. В., Лакизюк В. П., Грицаєнко Л. Р., Руденко М. В. Прокуратура України. Суми, 2005. 566 с.
5. Ковалев С. И. История Рима. Санкт-Петербург, 2003. 864 с.
6. Кифишин А. Г. Древнее святилище Каменная Могила. Опыт дешифровки протошумерского архива XII–III тыс. до н. э. Київ, 2001. Т. 1. 872 с.
7. Ротнова І. Б. Історико-правові аспекти визнання прокурора суб'єктом кримінального провадження. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2011. № 1. С. 100-101.
8. Сорочан С. Б., Зубарь В. М., Марченко Л. В. Жизнь и гибель Херсонеса. Харків, 2000. 828 с.
9. Давня історія України: в 3 т. / ред. Крижицький С. Д. Київ, 1998. Т. 2: Скіфоантична доба. 496 с.
10. Феоктістова О. М. Генерал-прокурори Російської імперії XIX ст. та їхня роль у розвитку діяльності прокуратури. *Актуальні проблеми держави і права*. 2013. Вип 70. С. 154.
11. Италия. Конституция и законодательные акты / ред. Туманов В. А. Москва, 1988. 392 с.
12. Панченко В. Міські та містечкові герби України. Київ, 2000. 185 с.
13. Свербигуз В. Старосвітське панство. Варшава, 1999. 247 с.
14. Сухонос В. В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність. Суми, 2004. 348 с.
15. Твердохліб М. Г. Історико-правові витоки участі прокурора у кримінальному провадженні в суді на українських землях. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Ужгород, 2015. С. 163.

16. Ференц Б.В. Історія прокуратури України. *Проблеми організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах: зб. наук. праць*. Київ, 1998. С. 13
17. Мычко Н. И. Прокуратура Украины: роль и место в системе государственной власти. Донецк, 1999. 256 с.
18. Сірий М. Не «око государеве», а захисник публічного інтересу. Сучасні перспективи реформи прокуратури. *Дзеркало тижня*. Київ, 2009. № 18 (746).
19. Литвак О. М., Шумський П. В. Функції прокуратури України. Хмельницький, 1998. 390 с.
20. Лакизюк В. Прокуратура України: витоки, розвиток, персоналії та правове регулювання. *Вісник прокуратури*. Київ, 2000. № 2. С. 34–35.
21. Колодчин В. В., Туманянц А. Р. Повноваження прокурора в судовому провадженні у першій інстанції: монографія. Харків, 2016. 228 с.