

УДК 343.163

DOI <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i85.1832>*І. В. Костенко, С. М. Огієвич*

## ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ ВИНИКНЕННЯ, СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

**Постановка проблеми.** Прокуратура займає чільне місце в системі органів державної влади та відіграє важливу роль у процесі втілення державою своїх функцій у сфері законності та правопорядку. Саме тому система органів прокуратури потребує постійного вдосконалення, підвищення рівня ефективності та відповідності вимогам часу. Ключового значення це питання набуває в контексті активізації євроінтеграційних процесів, які вимагають прискорення перебудови структури і функцій прокурорського нагляду, визначення шляхів і напрямів покращення їхньої діяльності.

Саме для успішної реалізації цих вимог ми вважаємо за доцільне приділити особливу увагу історичному аспекту виникнення, становлення та розвитку системи органів прокуратури, дослідити вплив політичного режиму в той чи інший період на функціонування органів прокуратури. Такий аналіз стане підґрунтям для подальшого ефективного реформування органів прокуратури, засобом уникнення низки помилок, керуючись історичним досвідом.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням становлення, розвитку та функціонування системи органів прокуратури займалися вчені О.М. Литвак, С.В. Ківалов, М.В. Косюта, В.І. Малюга, М.Я. Мавдрик, М.І. Руденко, О.Р. Михайленко, С.В. Подкопаєв, П.В. Шумський та інші.

**Метою статті** є дослідження історичних аспектів виникнення й розвитку системи органів прокуратури.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Вибраний Україною шлях у напрямі Європейського Союзу передбачає проведення складної та довготривалої перебудови всього механізму держави. Однією з найважливіших умов визнання будь-якої держави повноправним членом міжнародного чи європейського співтовариства є створення діючого механізму забезпечення, реалізації та захисту прав та свобод людини і громадянина на національному рівні. Одним з елементів інституційного зрізу механізму захисту прав і свобод людини є діяльність органів прокуратури України. Більшість українських вчених визнають, що діяльність прокуратури в сучасних умовах є однією з найважливіших гарантій захисту прав і свобод людини, забезпечення правопорядку в державі [3, с. 17].

Саме слово «прокуратура» походить з латинської мови та перекладається як «procurator» – «підключаю», «забезпечую». Прокураторами спершу називали управителів маєтків, а потім – римських намісників провінцій у грецьких містах-державах: Ольвії, Пантікапеї, Феодосії, Херсонесі. Існували номофілаки (стражі законів), які стежили за оформленням законів і їх виконанням жителями полісів, а також колегії продиктів (юридичних радників).

У Київській Русі, відповідно до «Руської Правди», існували тіуни, вірники, отроки і дитські, мечники та інші, які від імені князя брали участь у судовому провадженні та виконували певні наглядові функції. Проте прокуратури як такої ще не існувало. У Франції Ордонансами короля Філіппа IV від 25.03.1302 засновано прокуратуру як орган представництва інтересів монарха. Прокурори називалися «людьми короля» і забезпечували участь у судових процесах, кримінальне переслідування і стягнення судових зборів [2, с. 10]. Посаду королівського прокурора можна було купувати і передавати у спадщину. В утвореному в 1578 році Луцькому трибуналі Речі Посполитої, дія якого поширювалася на Київське, Волинське та Брацлавське воєводства, була передбачена посада прокурора (інстигатора), який наглядав за законністю позовів, що надходили на розгляд трибуналу. Ця посада діяла також в Українському трибуналі в Батурині.

Процес створення та формування системи органів прокуратури в Україні був довготривалим і складним явищем. Неодноразово змінювалися їх завдання та функції, відбувалася фактична та юридична ліквідація. Це пояснюється тим, що функції прокуратури завжди змінювалися відповідно до потреб держави, тому історико-правові періоди становлення органів прокуратури здебільшого співпадають з основними етапами розвитку України. Виходячи з цього, можна виокремити чотири основні етапи становлення органів прокуратури України:

- 1) період перебування України у складі Російської імперії (1722-1917);
- 2) період Української Народної Республіки (1917-1922);
- 3) радянський період (1922-1991);
- 4) період незалежності.

Прокуратура була офіційно створена Петром I у січні 1722 року. Указом царя на генерал-прокурора покладалася завдання збереження «цілості влади, постанов інтересів імператорської величності»; спостереження, «щоб заборонених зборів із народу ніхто не збирав»; винищення «всюди шкідливих хабарів». Прокурори повинні були «дивитися і пильнувати про збереження всякого порядку, законом визначеного». Генерал-прокурор був визначений «оком государевим» і «стряпчим про справи державні» і підпорядковувався імператору. В результаті реформ Катерини II згідно з «Установами для управління губерніями» від 1775 року утворилася ієрархічна система органів прокуратури: Генерал-прокурор та підпорядковані йому губернські та повітові прокурори на місцях [7, с. 814].

Протягом другої половини XIX століття організаційна побудова органів прокуратури зазнала суттєвих перетворень, насамперед пов'язаних із реформуванням всієї системи судових і правоохоронних органів Російської імперії під час проведення судової реформи 1864 року. Прокуратура з установи наглядового типу була перетворена на орган кримінального переслідування.

Наступний період розвитку прокуратури пов'язаний зі спробою створити власну державність в Україні у 1917 році. В Українській Народній Республіці прокуратура створювалася при судах, але вона була автономним державним інститутом, який виконував тільки йому властиві функції.

4 січня 1918 року було схвалено Закон «Про урядження прокурорського нагляду на Україні», що стало продовженням уже розпочатої роботи зі створення струк-

тур прокурорського нагляду УНР. Було утворено Прокуратуру Генерального суду при апеляційних та окружних судах. Прокуратура діяла при суді (за часів Директорії – «Надвисьчий Суд»), а посада генерального прокурора поєднувалася з посадою Міністра юстиції. Прокуратурі, організовані при апеляційних та окружних судах, очолювали старші прокуратори. Всіх прокураторів призначав Генеральний секретар судових справ [2, с. 10].

Радянський період розвитку прокуратури України здебільшого був поверненням до прокуратури часів Петра 1, до формату «Ока государева». Після Жовтневого перевороту 1917 року прокуратуру спочатку ліквідували за Декретом № 1 «Про суд», але 28 червня 1922 року відновили як єдину централізовану систему, призначенням якої був вищий нагляд за додержанням законів. Одночасно було затверджено Положення про прокурорський нагляд. Державна прокуратура входила до складу Мін'юсту. Керівником прокуратури республіки був народний комісар юстиції УРСР. Із прийняттям Конституції УРСР 1937 року найменування Генеральний прокурор було скасовано. Ця посада отримала назву Прокурор УРСР. Прокуратура республіки повністю підпорядковувалася Прокуратурі СРСР.

У 30-ті роки було створено централізовану систему органів прокуратури: Прокуратура СРСР; прокуратури союзних республік; прокуратури адміністративно-територіальних одиниць. Статус прокуратури як органу вищого нагляду за правильним і однаковим застосуванням законів закріплено в розділах «Суд і прокуратура» Конституцій СРСР від 1936 року та 1977 року, а її діяльність регламентувалася Положеннями «Про прокуратуру Союзу РСР» від 1933 року та 1955 року, Законом «Про прокуратуру СРСР» від 1979 року [2, с. 12].

Наприкінці 1980-х років розпочалися демократичні зміни в політичному і державному житті СРСР. Було розширено коло питань, що належали до відання УРСР, у зв'язку з чим внесено принципові зміни до Конституції УРСР. Прокурор знову став називатися Генеральним прокурором, на посаду його призначала Верховна Рада УРСР, їй він був відповідальний і тільки їй підзвітний. На підставі Декларації про державний суверенітет України від 16.07.1990 система органів прокуратури Української РСР була виведена із підпорядкування прокуратури СРСР.

У зв'язку з проголошенням незалежності Верховна Рада України 4 вересня 1991 року припинила повноваження прокуратури УРСР. Україна була першою серед республік колишнього СРСР, яка 5 листопада 1991 року прийняла Закон України «Про прокуратуру», дата введення якого у дію (1 грудня) святкується і нині як День працівника прокуратури України.

В Концепції судово-правової реформи в Україні від 28.04.1992 визначено засади реформування прокуратури України. В реальності прокуратура залишилася «Оком государевим», її продовжувала використовувати в якості потужного інструменту впливу, починаючи з місцевого рівня і закінчуючи загальнодержавним, тому реальної політичної волі реформувати прокуратуру в цілях обмеження її повноважень на той час не було.

Прийнятий 13.04.2012 Кримінальний процесуальний кодекс України визначив статус прокурора у кримінальному провадженні та деталізував функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство, під-

тримання державного обвинувачення в суді, а також досудове слідство [1]. Перед творцями нового Закону «Про прокуратуру» від 10.14.2014 [4], який був підтриманий Венеціанською комісією і був однією з вимог «списку Фюле», стояла задача скорочення функцій прокуратури до трьох основних [6, с. 220], визначених у ст. 131-1 Конституції України:

- 1) підтримання публічного обвинувачення в суді;
- 2) організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;
- 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Реформа прокуратури 2014 року передбачала, що призначення, просування по службі, переміщення і звільнення всіх прокурорів здійснюватиметься кваліфікаційно-дисциплінарними комісіями, де більшість складала науковці, адвокати й правозахисники. Перевірки будь-якого органу влади, підприємства, установи чи організації з боку прокуратури, які багато років «кошмарили» бізнес, були скасовані. Відмінялося «телефонне право», вказівки керівників прокуратури могли бути лише письмові, щоб зберегти «сліди» можливих злочинних наказів. Скорочувалася кількість прокурорів із 15 до 10 тисяч. Класні чини прокуратури були ліквідовані. Рівень оплати праці, доплат і премій прокурорів був чітко визначений у законі й не повинен був залежати від суб'єктивного рішення керівництва прокуратури.

19 вересня 2019 року було зроблено чергову спробу покращення діяльності прокуратури шляхом прийняття Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» [5], положення якого базувалися на зміні організаційної структури органів прокуратури, зменшенні кількісного складу, закріпленні нових умов атестації та іншому.

**Висновки.** Підсумовуючи результати дослідження, можна сказати, що прокуратура від моменту свого виникнення пройшла довгий і складний шлях становлення та розвитку. Умовною датою зародження системи органів прокуратури у світі можна вважати початок нашої ери, в Україні – XVIII століття, оскільки саме в січні 1722 року вона була вперше офіційно створена Петром I. З цього часу і розпочався перший етап розвитку прокуратури України у складі Російської імперії (1722-1917). Крім нього, виокремлюють ще три етапи: період Української Народної Республіки (1917-1922), радянський період (1922-1991) та період незалежності. З моменту виникнення прокуратура постійно змінювала свої функції, організаційну структуру, змінювалися і повноваження прокурорів.

Бажано, щоб нині прокурор із «людини короля» перетворився на «людину громадянина», а прокуратура перетворилася на орган влади, метою діяльності якого є захист прав і свобод людини, сприяння в реалізації її прав і свобод, недопущення їх порушення та відновлення прав і інтересів, порушених неправомірними діями.

### Література

1. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. 2013. № 9-10. Ст. 88. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
2. Литвак О.М., Шумський П.В. Становлення та розвиток прокуратури України / Вісник національної академії прокуратури України. 2012. № 3. URL: [file:///C:/Users/Admin/Desktop/14.05.20/Vnaru\\_2012\\_3\\_4.pdf](file:///C:/Users/Admin/Desktop/14.05.20/Vnaru_2012_3_4.pdf).
3. Мавдрик М.Я. Становлення та розвиток прокуратури України як інституту захисту прав і свобод людини і громадянина / ISSN 1999-5717. Вісник ХНУВС. 2012. № 3 (58). URL: [file:///C:/Users/Home/Downloads/VKhnuvs\\_2012\\_3\\_5.pdf](file:///C:/Users/Home/Downloads/VKhnuvs_2012_3_5.pdf).
4. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII (редакція від 20.03.2020) // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2-3. (Ст. 12). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури : Закон України від 19.09.2019 № 113-IX (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2019, № 42, ст. 238). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20>.
6. Шумський П.В. Проблеми сучасної концепції основних функцій органів прокуратури України / П.В. Шумський // Сучасні проблеми науки: м-ли наук. конф. (9 квітня 2010 року, НАУ). К. : Національний авіаційний університет, 2010. С. 220–221. URL: <https://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/12570/1/%D0%A8%D1%83%D0%BC%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9%20%D0%9F.%20%D0%92.pdf>.
7. Юсупов В.А. Становлення та розвиток органів прокуратури до здобуття незалежності України // В.А. Юсупов // Форум права. 2012. № 2. С 813–818. URL: [file:///C:/Users/Admin/Desktop/14.05.20/FP\\_index.htm\\_2012\\_2\\_130.pdf](file:///C:/Users/Admin/Desktop/14.05.20/FP_index.htm_2012_2_130.pdf).

### Анотація

**Костенко І. В., Огієвич С. М.** Історичні аспекти виникнення, встановлення та розвитку системи органів прокуратури. – Стаття.

Дослідження ґрунтується на історичних фактах про виникнення та розвитку системи органів прокуратури. Шляхом аналізу наукових джерел визначено зміст поняття «прокуратура», з'ясовано особливості та знайдено причини її основи виникнення органів прокуратури. Виходячи з результатів дослідження, зроблено висновок, що прокуратура пройшла довгий і важкий шлях становлення та розвитку з моменту свого створення.

Умовною датою виникнення системи органів прокуратури можна вважати XVIII століття, оскільки в січні 1722 року вона була вперше офіційно створена Петром I. Саме з цього часу розпочався перший етап періодизації розвитку органів прокуратури, який називається періодом входження України до складу Російської імперії (1722-1917). Крім того, визначено ще три такі етапи: період Української Народної Республіки (1917-1922), радянський період (1922-1991) та період незалежності.

У роботі вивчено особливості функціонування прокуратури в кожен із періодів розвитку, що включає повноваження прокурорів, функції прокуратури, правові засади, на основі яких прокурорська діяльність набула законодавчого закріплення. З останнього можна виокремити такі нормативно-правові акти, як Положення про судоустрій (1860 рік), Закон «Про урядження прокурорського нагляду на Україні» (4 січня 1918 року), Положення про прокурорський нагляд (28 червня 1922 року), Закон України «Про прокуратуру» (5 листопада 1991 року) та інші.

На основі дослідження можна зробити висновок про те, що, починаючи з 1722 року, прокуратура зазнавала постійних змін у різних сферах своєї діяльності: від організаційної структури до повноважень прокурорів. Зважаючи на те, що в умовах нинішніх багаточисленних реформаційних етапів та в контексті активізації євроінтеграційних процесів, які вимагають удосконалення законодавства в напрямі посилення демократизації суспільства, прискорення перебудови структури та уточнення функцій системи прокурорського нагляду, визначення шляхів і напрямів покращення їхньої діяльності, це питання набуває ключового значення, то важливо максимально ефективно підлаштувати умови та особливості діяльності органів прокуратури до вимог і потреб суспільства з метою досягти високого рівня законності та правопорядку.

**Ключові слова:** система органів прокуратури, періодизація, реформи, організаційна побудова, функції.

## Summary

**Kostenko I. V., Ogievich S. M. Historical aspects of the emergence, establishment and development of the system of prosecutors. – Article.**

The study is based on historical facts about the emergence and development of the system of prosecutors. In the course of the work, the content of the concept of “prosecutor’s office” was determined by analyzing scientific sources, the peculiarities were clarified and the reasons and bases of the prosecutor’s office were found. Based on the results of the study, it was concluded that the prosecutor’s office has come a long and difficult way of formation and development since its inception.

The conditional date of the system of prosecutors can be considered the XVIII century, as in January 1722 it was first officially created by Peter I. It is from this time begins the first stage of periodization of the prosecution, called the period of Ukraine’s membership in the Russian Empire (1722-1917). In addition, we have identified the following three stages: the period of the Ukrainian People’s Republic (1917-1922), the Soviet period (1922-1991) and the period of independence.

In the course of the work the peculiarities of the functioning of the prosecutor’s office in each of the periods of development were studied, which includes the powers of prosecutors, functions of the prosecutor’s office, legal bases on the basis of which prosecutorial activity was enshrined in law. From the latter we can single out such normative legal acts as the Regulations on the Judiciary (1860), the Law “On the Regulation of Prosecutorial Supervision in Ukraine” (January 4, 1918), the Regulations on Prosecutorial Supervision (June 28, 1922), the Law of Ukraine “On the Prosecutor’s Office” (November 5, 1991) and others. Based on the study, it can be concluded that, from 1722 to the present, the prosecutor’s office has undergone constant changes in various areas of its activities: from the organizational structure to the powers of prosecutors themselves.

Given that in the current numerous reform stages and in the context of intensification of European integration processes, which require improvement of legislation to strengthen the democratization of society, accelerate the restructuring and clarification of the functions of the prosecutorial oversight system, identifying ways and directions to improve their activities importance, today it is important to most effectively adjust the conditions and features of the prosecutor’s office to the requirements and needs of society in order to achieve a high level of law and order.

*Key words:* system of prosecutor’s bodies, periodization, reforms, organizational structure, functions.