

В. Ю. РУДЕНКО. ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ ПРОКУРАТУРИ ЯК ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ, ЩО ЗДІЙСНЮЄ НАГЛЯД ЗА ДОТРИМАННЯМ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

Автор у своїй статті розглядає та аналізує історію становлення та розвитку інституту прокуратури, зокрема, досліджується природа дореволюційної прокуратури. Особливий акцент робиться на дослідженні тенденцій і суперечностей розвитку прокуратури цього періоду у контексті дотримання прав і свобод людини і громадянина.

Ключові слова: історія, розвиток, інститут прокуратури, наукові праці, українське суспільство, етапи, державний орган, перехідний період, фінансові органи, законодавчий акт.

Автор в своей статье рассматривает и анализирует историю становления и развития института прокуратуры и в частности, исследуется природа дореволюционной прокуратуры. В исследовании особый акцент ставится на изучении тенденций и противоречий развития прокуратуры этого периода в контексте реализации прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: история, развитие, института прокуратуры, научные труды, украинское общество, этапы, государственный орган, переходной период, финансовые органы, законодательные акты.

Author in the article examines and analyses history of becoming and development of institute of office of public prosecutor. In particular is investigated nature of pre-revolution office of public prosecutor. The special accent is done on research of tendencies and contradictions of development of office of public prosecutor of this period in the context of observance of rights and freedoms of man and citizen.

Key words: history, development, institute of office of public prosecutor, scientific works, Ukrainian society, stages, public organ, transitional period, fiscal organs, legislative act.

Історія становлення і розвитку інституту прокуратури свідчить, що існує значна кількість наукових праць, де вчені, що як спеціально досліджують цей аспект, так і ті, що розглядають її як складову частину в контексті інших проблем. При цьому звертає на себе увагу той факт, що в радянську епоху діяльність прокуратури в дореволюційний період практично не досліджувалась. Вважалося, що з досвіду колишньої царської прокуратури в радянську прокуратуру нічого перенести не можна, оскільки ці прокуратури мали принципові відмінності в своїй організації, принципах побудови, цілях, завданнях і діяльності. Правова природа дореволюційної і радянської прокуратури була різною. Тому більшість робіт з історії прокуратури освітлювали лише її радянський період¹.

Тим часом вивчення дореволюційного етапу історії становлення прокуратури дозволяє виявити багато загальних рис, властивих прокуратурі як державному інституту, побачити спадкоємність в її розвитку. Наукові праці останнього десятиліття, що розглядають в однаковій мірі як дореволюційний, так і радянський досвід розвитку прокуратури підтверджують це². Проте ці дослідження, що виявляють тенденції і суперечності розвитку прокуратури як державного органу не достатньо приділяють уваги аналізу наглядової функції прокуратури за дотриманням прав і свобод людини і громадянина, не дозволяють в належному ступені

© РУДЕНКО Вадим Юрійович – здобувач Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

виявити затребуваність прокуратури українським суспільством знизу, а не тільки державою зверху. Тому нашим завданням є заповнення певною мірою цієї прогалини, не дивлячись на те, що історичні етапи становлення і розвитку інституту прокуратури не є основною домінантою справжнього дослідження. У такому баченні прокуратури можуть бути присвячені спеціальні наукові праці з історії держави і права.

Дослідники історії становлення прокуратури традиційно виділяють три основні етапи в її розвитку: дореформена царська прокуратура (1722-1864 рр.); післяреформена прокуратура (1864-1917 рр.); прокуратура радянського і сучасного періодів (з 1922 р. по теперішній час)³. Проте історію прокуратури, зокрема в частині, що стосується нагляду за дотриманням законних прав та інтересів російських підданих, на наш погляд, слід починати з 1711 р. – часу створення Петром I фіскальних органів при всіх державних установах. Це по суті був перший державний орган нагляду в Росії за дотриманням законів владою на місцях і за діяльністю центральних державних установ.

У історичних умовах, що склалися на початку XVIII ст. такий орган був вотребуваний самою державою, оскільки саме у цей період проводилися кардинальні реформи в усіх сферах державного життя і управління. А реформи, як відомо, ведуть до появи нестабільності в державі і суспільстві і пов'язані з певним перехідним періодом від сталих організаційних структур і звичного устрою життя до нових структур і нового державного устрою. Перехідний період, як показує історичний досвід, характеризується широкими можливостями для зловживань чиновників, що входять до складу державного апарату. Тому під час петрівських реформ казнокрадство і хабарництво досягли небачених розмірів, що стало досить серйозною загрозою для всіх державних засад влади. Відбулося відкрите зіткнення інтересів приватних осіб і навіть інтересів цілих суспільних груп з інтересами держави. В зв'язку з цим стало ясно, що для ефективного управління державою потрібний був не тільки реформований державний апарат, але і контролююча служба, яка б здійснювала нагляд за ним. Урядовий Сенат, який за своїм становищем та за призначенням повинен був цим займатися, хоча не мав таких можливостей і органів для такого контролю. Тому потреба у створенні інституту фіскалів була викликана корінними перетвореннями в державі, необхідністю створення механізму реалізації влади монарха для подальшого зміцнення російської державності і затвердженню законності в суспільстві.

В указі Петра I від 5 березня 1711 р. фіскалові доручалося «над всіма таємно наглядати і провідувати про неправий суд, також – в зборі казни і іншого»⁴. В наказі від 17 березня 1714 р. «Про фіскалів, про їх посаду і дії» були чіткіше визначені функції, порядок діяльності і структура фіскальної служби. У відповідності з цим наказом їй ставилися в обов'язок «провідувати і доносити про всі порушення закону», «про хабарництво, казнокрадство і інше», «яка шкода державному інтересу може бути», «про інші справи народних, по яких немає чолобитника». Щодо останнього обов'язку необхідно відзначити, що цією функцією встановлювалася участь фіскалів в справах приватного обвинувачення і нагляд держави за дотриманням законних інтересів його підданих.

Фіскальні органи з перших років свого існування виступали централізованою системою, яка очолювалася і об'єднувалася обер-фіскалом Сенату. Вся фіскальна служба будувалася за територіальною і відомчою ознакою. Фіскалам не виплачувався постійний заробіток, як, втім, й іншим чиновникам. Якщо платня їм і при-

значалася, то не завжди виплачувалася. Винагорода фіскалам визначалася у вигляді відрахувань від суми штрафу, стягнутого за доносом фіскала. Таке положення призвело до того, що інститут фіскалітету в Росії проіснував порівняно недовго і в 1729 р. був ліквідований. Причини його ліквідації пояснюються тим, що фіскали діяли таємно, вони не були публічним державним органом. Існування їх за рахунок «власних кормових грошей» призводило до поборів, здирництва і до хабарництва самих фіскалів. Фіскальна служба дискредитувала себе також і тим, що не тільки не виконувала тих завдань, які були на неї покладені, але і сама була уражена тими вадами, проти яких вона повинна була боротися. Все це привело до того, що інститут фіскалів поступово був замінений створеною в 1722 р. прокуратурою. При цьому прокуратура і фіскалітет дуже нетривалий час співіснували разом. На наш погляд, перехід функцій фіскалів до прокуратури пояснюється властивими інституту фіскалітету недоліками, про які мова йшла вище. Вперше цю точку зору висловив в кінці XIX ст. відомий російський юрист М.В. Муравйов. Він вважав, що прокуратура була створена для виправлення або заміни інституту фіскалітету, як нижчої форми організації нагляду, яка не витримала конкуренції⁵.

Першим законодавчим актом про прокуратуру був указ Петра I від 12 січня 1722 р. «Про обов'язки сенатських чинів, про засідання президентів військових колегій, іноземної і берг-колегій в Сенаті, про буття при Сенаті генерал і обер-прокурором, рекетмейстеру, езекутору і герольдмейстеру, а кожній колегії по прокуророві», яким по суті була встановлена прокуратура на чолі з генерал-прокурором. На генерал-прокурора покладалися обов'язки спостерігати за правильним провадженням справ взагалі і в Сенаті особливо, а також за виконання вже вирішених справ. Аналогічно була визначена компетенція прокурорів при колегіях. На підставі цього указу 18 січня 1722 р. Петро I призначив прокурорів в провінціях при надвірних судах. Отже, прокурори почали здійснювати не тільки нагляд за дотриманням законів органами влади і управління, але і нагляд за судами. При цьому слід особливо підкреслити, що прокуратура була спочатку створена і діяла як інститут нагляду за діяльністю державного апарату, що, зрештою, робило вплив на утвердженні законності в суспільстві і дотриманні законних інтересів російських підданих.

Компетенція прокурорів при державних установах розповсюджувалася на коло питань відповідного відомства. Присутствени місця здійснювали рішення з того чи іншого питання, а прокурори спостерігали за провадженням, охороняючи законність, не приймаючи безпосередньої участі у вирішенні тих чи інших питань. В результаті, як відзначають дослідники, в Росії виник інститут нагляду, що включає в себе елементи французької прокуратури, шведських омбудсменів, шведських і німецьких фіскалів і відверто російські винаходи⁶. З Франції, окрім назви, була запозичена ієрархічна командна структура інституту і головна функція прокуратури – нагляд за точним виконанням закону тим чи іншим органом, при якому знаходився прокурор. До шведського омбудсмена російський генерал-прокурор був близький тим, що він також наглядав за виконання указів, де йому і омбудсменові були підпорядковані фіскали.

Отже, прокуратура виникла як побудований за принципом централізації з підпорядкуванням всіх прокурорів генерал-прокуророві орган держави, основною функцією якої було здійснення нагляду. Правові, судові і адміністративні реформи в Росії за весь період існування прокуратури в тій чи іншій мірі зачіпали

її функції і повноваження, проте вони зберігали прокуратуру як найважливіший правоохоронний і правозахисний інститут. Це пояснюється тим, що прокуратура виникла і розвивалася, як результат державних потреб і була витребувана державою, яка традиційно у нас на всіх історичних етапах відігравала особливу роль.

Крім того, прокуратура була значно прогресивнішим явищем порівняно з інститутом фіскалів. Прокурорський нагляд здійснювався постійно, тоді як фіскали, не прикріплені до присутствених місць, діяли від випадку до випадку. Прокурорський нагляд міг носити превентивний, попереджувальний характер. Фіскали ж розслідували зловживання, що вже відбулися. Нарешті, прокурори діяли відкрито, а фіскали таємно.

Виконуючи свої обов'язки, прокурори повинні були нагадувати чиновникам про неналежне ставлення до посади, пропонувати усунути допущені ними порушення, опротестовувати і припиняти дію їх незаконних рішень, доносити генерал-прокуророві про виконану роботу по припиненню виявлених порушень і попередженню їх виникненню в майбутньому.

Єдиним методом діяльності прокурорів був гласний, а не таємний нагляд, результатом якого міг стати відкритий протест прокурора, а не таємне доносительство. Тому на законодавчому рівні прокурорам була забезпечена свобода доступу до документів і матеріалів державних установ. На службовців піднаглядних установ покладалася обов'язок надавати на вимогу прокурора всі витребувані ним матеріали.

Таким чином, аналізуючи законодавство того періоду про прокуратуру, можна виділити наступні основні принципи її діяльності: централізації, гласності, незалежності, внутрішньовідомчого контролю. Законодавство також свідчить і про те, що прокуратура спочатку створювалася, як орган нагляду за законністю і продовжувала залишатися такою на подальших етапах свого розвитку.

1. *Мурашин Г.А.* Органы прокуратуры в механизме советского государства. – К., Наукова думка, 1972; *Советская прокуратура: история и современность.* – М.: Юрид. литература, 1977. – С. 21-22. 2. *Беляев В.П., Борисов Г.Л. Горячковская И.М., Теплов В.И.* Прокурорский надзор в России: историко-теоретический очерк. Белгород, Кооперативное образование, 2001; *Беляев В.П.* Надзорная форма государственной деятельности в России (вопросы теории). – Белгород: Кооперативное образование, 2001; *Бессарабов В.Г.* Динамика становления и развития российской прокуратуры // Право и политика. – 2001. – № 3. 3. *Кобзарев Ф.М.* Правовой статус российской прокуратуры и проблемы его развития. – М.: ИПК РК Генпрокуратуры, 2002. – С. 14; *Беляев В.П., Борисов Г.А., Горячковская Ю.М., Теплов В.И.* Цит. работа. – С. 4. 4. Полное собрание законов Российской империи (далее ПСЗ). – Т. IV. – № 2331. 5. *Муравьев Н.В.* Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. – М.: Юрид. литература, 1989. – С. 287. 6. *Дегтярева Н.Н.* Конституционно-правовой статус прокуратуры в Российской Федерации: институциональный и сравнительный анализ // Автореф. дис... канд. юрид. наук. – М., 2000. – С. 15; *Зайков С.Ю.* Конституционно-правовой статус прокуратуры в Российской Федерации // Автореф. дис... канд. юрид. наук. – М., 2002. – С. 10.