

УДК 347.963

**М. Я. Мавдрик**

### **СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ЯК ІНСТИТУТУ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА**

*Проаналізовано становлення та розвиток інституту прокуратури у вітчизняній практиці державотворення. Визначено чотири етапи в історії становлення прокуратури України як інституту захисту прав і свобод людини і громадянина. Розкрито особливості заснування та функціонування відповідного інституту на кожному з етапів. Зроблено висновок про необхідність вдосконалення законодавчого регулювання статусу прокуратури України.*

Однією з важливіших 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 є діяльність органів прокуратури України. На значущості та ключовій ролі прокуратури в забезпеченні прав і свобод людини та громадянина наголошують більшість українських вчених, зазначаючи, що прокуратура «у сучасних умовах виступає як один з найважливіших гарантів забезпечення як правопорядку в цілому, так і захисту прав і свобод людини» [1, с. 160]; «належить до тих державних інституцій, для яких захист прав людини є визначальним завданням» [2].

З огляду на це актуальним постає питання дослідження історичного досвіду діяльності прокуратури України як інституту захисту

© Мавдрик М. Я., 2012

прав і свобод людини і громадянина. У зв'язку з цим метою нашого дослідження є тенденції становлення та розвитку прокуратури України у вітчизняній практиці державотворення.

Слід наголосити на тому, що питання про виникнення та розвитку інституту прокуратури має важливе як теоретичне, так і практичне значення, оскільки однією з умов ефективного функціонування будь-якого державного інституту є творче застосування як чужого, так і власного досвіду. Відомо, що нове проявляється тільки в якихось окремих елементах, нових зв'язках і відносинах. Основою же його виникнення є відповідний минулий досвід.

Окреслюючи ступінь наукової розробленості зазначеної проблеми, слід зауважити, що питанню становлення інституту прокуратури в Україні українські вчені-конституціоналісти приділяють певну увагу. Зокрема, цієї проблеми в своїх працях торкалися В. Клочков та В. Сухонос, досліджуючи генезис та еволюцію розвитку прокуратури України; В. Малюга, аналізуючи становлення принципів організації та діяльності прокуратури України; В. Бєсчасний, О. Філонов, В. Суботін, розглядаючи виникнення, становлення та розвиток прокуратури в системі органів держави, та ін. Однак поза увагою цих та інших науковців залишилося питання аналізу становлення та розвитку прокуратури України саме як інституту захисту прав і свобод людини і громадянина.

Саме слово «прокуратура» походить від латинського дієслова *procurare* – піклування, завідувати, керувати [3, с. 263]. Зародження первинних функцій прокуратури відноситься ще до часів Стародавнього Риму. Так, за часів правління імператора Августа важливого значення набула діяльність прокураторів, яким доручався збір податків, управління невеликими провінціями та які виконували різноманітні господарські функції. Інститут прокуратури в сучасному його розумінні виник на початку XIV століття у Франції. Королівський прокурор як державний чиновник переслідував злочини та поновлював законність та правопорядок. Як повноважна державна установа прокуратура формується у кінці XVII ст. Прокурори були посередниками між судами та королівською владою і передусім захищали інтереси корони. Пізніше із Франції інститут прокуратури був запозичений Англією, Німеччиною та іншими європейськими державами, звідки посада прокурора перекочує і на схід – до Польщі, Росії та України.

Перш ніж інститут прокуратури в Україні отримав відповідне оформлення в Конституції України, його становлення і нормативно-правове закріплення відбувалося впродовж досить тривалого часу. Цей процес, як зазначає М. Мичко, є складним і значною мірою суперечливим. Зумовлене це низкою причин. Одна з них полягає в тому, що прокуратура, будучи ланкою конкретної державно-правової системи, змінюється разом з нею. Другим чинником, що істотно вплинув на процес розвитку інституту прокуратури в Україні, є те, що протягом кількох століть українська державність

розвивалася в тісному зв'язку з державністю [4, с. 19]. У зв'язку з цим в історії розвитку інституту прокуратури цей науковець виділяє чотири історико-правових періоди: період входження України до складу Російської імперії (1722–1917 рр.); період Української Народної Республіки (1917–1922 рр.); радянський період (1922–1991 рр.) і пострадянський період. В. Сухонос у монографічному дослідженні місця прокуратури України в системі органів державної влади акцентує увагу на таких етапах її становлення: 1) прокуратура на території України в період 1722–1917 рр., 2) організація і діяльність прокуратури в період української революції (1917–1921 рр.), 3) створення та розвиток прокуратури в Україні у складі СРСР [5, с. 3].

Враховуючи вищезазначене, вважаємо доцільним в історії становлення інституту прокуратури Україні виділити чотири етапи: 1) його становлення за часів перебування України в складі Російської імперії та інших держав; 2) його нормативно-правове закріплення за часів боротьби України за незалежність в 1917–1921 рр.; 3) створення і розвиток в радянській Україні; 4) нормативно-правове оформлення в Конституції та законах незалежної України.

Перший етап, який охоплює значні історичні періоди станів українського суспільства і державності, характеризується тим, що становлення інституту прокуратури здійснювалося в умовах перебування українських земель у складі різних держав – Російської імперії, Польщі (Речі Посполитої), Австрійської та Австро-Угорської імперії.

На українських землях, що входили до складу Російської імперії, інститут прокуратури отримав своє нормативно-правове закріплення за часів правління Петра I. 12 січня 1722 р. Петром I було прийнято указ, в якому зазначалося: «Бути при Сенаті генерал-прокурору і оберпрокурору, а також у всякій колегії по прокурору, які повинні будуть рапортувати генерал-прокурору». Створена прокуратура являла собою модель спеціального контролюючого державного органу «государевого ока» – прокуратури, яка повинна була наглядати за центральними та місцевими державними органами.

Послідовними указами імператора Петра I було засновано прокуратуру у провінціях, біля надвірних судів та прокуратуру при святішому синоді. Органи прокуратури, які знаходилися і функціонували на території тодішньої України, були складовими прокурорської системи Російської імперії. На губернського генерал-прокурора, що вважався «оком государевим» в губернії, покладалася завдання «дивитися і пильнування мати про збереження всякого порядку, законом визначеного» [6]. 16 травня 1722 р. указом «Про заснування в Глухові малоросійської колегії та про призначення в оню присутствующим бригадира Вельямінова» було вперше запроваджено посаду прокурора й в Україні. Завданням прокуратури на той час було здійснення нагляду за законністю діяльності державних органів та структур. Вона займалася боротьбою з корупцією,

захищала законність та правопорядок, здійснюючи нагляд за місцями утримання ув'язнених під вартою, в арештантських справах тощо. Як зазначав Н. В. Муравйов, прокуратура з моменту її створення (1722) і до судових реформ Олександра II була переважно органом загального (адміністративного) нагляду, а судова, обвинувальна або позовна діяльність була лише одним із доповнень до функції нагляду [7, с. 284].

Суттєві зміни правового регулювання організації та діяльності прокуратури відбулися в період правління імператриці Катерини II. Реформи державного устрою, які проводила Катерина II, позначилися й на прокуратурі, функції якої було розширено та поглиблено. Так, в 1764 р. у зв'язку з реформою Сенату розширюється інститут обер-прокурорів, яким надано право наглядати за законністю рішень департаментів Сенату. Повноваження прокурорів було розширено за рахунок надання права опротестування рішень піднаглядних органів. Реформування торкнулося й регіональної прокуратури. Так, 7 листопада 1775 р. було прийнято правовий акт «Установи для управління губерній Всеросійської імперії», в якому були закріплені структура, функції та порядок діяльності органів губернського прокурорського нагляду та який передбачав широкі повноваження щодо загального нагляду, нагляду за місцями позбавлення волі та судового нагляду. З 1796 р. до 1803 р. було запроваджено посади губернських прокурорів та губернських стряпчих Київської, Чернігівської, Подільської, Волинської, Катеринославської, Полтавської, Таврійської, Херсонської, а у 1835 – Харківської губерній.

З 1802 року інститут прокуратури став складовою частиною створеного Міністерства юстиції, а міністр юстиції за посадою став генерал-прокурором. Це призвело до того, що за часів царювання Олександра I та Миколи I прокуратура перебувала у стані глибокого занепаду. Як зазначає В. В. Сухонос, це було обумовлено двома причинами. По-перше, прокурорський нагляд почав підпорядковуватися виконавчій владі в особі одного з міністрів. По-друге, сфера нагляду і функцій прокурорів стали на той час настільки широкими і неконкретними, що їх сумлінне виконання було нереальним [5, с. 3].

Ці та інші фактори обумовили необхідність реформування інституту прокуратури, яке було здійснено Олександром II під час проведення судової реформи. Першим етапом вищезазначеної реформи стало затвердження «Основних положень перетворень судової частини в Росії». Згідно з цим нормативно-правовим актом прокуратура зазнала суттєвих змін. Вона була звільнена від функції загального нагляду. Наглядові повноваження прокуратури стали обмежуватися судовою сферою та полягали у здійсненні нагляду за однаковим і точним дотриманням законів на всіх стадіях кримінального процесу органами суду, слідства і виконання вироків. Крім того на прокурора в кримінальному процесі покладалася нова функція – підтримання державного обвинувачення в суді.

Під час судової реформи 1864 р. губернські прокуратури було скасовано, прокурорський нагляд в губерніях здійснювався прокурорами судових палат, прокурорами окружних судів та їх товаришами. Призначення прокурорів окружних судів та їх товаришів здійснювалось міністром юстиції (генерал-прокурором) за поданням прокурора судової палати. Призначення на посаду обер-прокурора Сенату, прокурорів судових палат і їх товаришів здійснювалось імператором відповідно до подання міністра юстиції.

Прокурорський нагляд здійснювався в трьох сферах: кримінальне переслідування у справах, провадження за якими відбувається в офіційному порядку, з участю прокурорського нагляду; нагляд за виконанням законів у справах судового відомства; участь у деяких справах адміністративного відомства. Основними формами діяльності прокуратури були: загальне канцелярське діловодство та ведення звітності; пропозиції судовим місцям, судовим слідчим і чиновникам поліції в справах судового відомства; висновки у справах, у тому числі обвинувальні промови.

Становлення інституту прокуратури на українських землях, що входили до складу Польщі (Речі Посполитої), Австрії та Австро-Угорщини, також має свою історію. Передумовою його виникнення на вищезазначених землях можна вважати створення у 1578 р. Сеймом Речі Посполитої спеціального для України трибуналу – Луцького [8, с. 29–30]. Луцький трибунал був вищим судом для України, і його юрисдикція поширювалася на Київське, Волинське та Брацлавське воєводства. В 1579 р. функції Луцького трибуналу перейшли до Українського трибуналу, який складався із семи департаментів. Депутати трибуналу щорічно обирали прокурора-інстигатора, до якого зверталися наглядачі приватних маєтків із заявами та якому направляли відомості про характер правопорушень. Прокурор, наглядаючи за законністю наданих у судовий трибунал заяв, самостійно приймав відповідні рішення. Протягом XVII ст. прокурор разом з гетьманом, генеральним обозним, генеральним писарем і генеральним суддею засідав в Українському трибуналі.

Становлення та розвиток інституту прокуратури на українських землях у складі Австрії, а пізніше – Австро-Угорщини були обумовлені запровадженням демократичного обвинувального процесу в австрійському кримінальному судочинстві та необхідністю створення відповідного органу, на який би покладалося підтримання державного обвинувачення [9, с. 6]. Таким органом стала прокуратура. Вперше у Галичині посади державних прокурорів були запроваджені в 1849 р., а єдину систему державних прокуратур було сформовано лише у 1855 р. шляхом утворення вищих державних прокуратур та підпорядкованих їм державних прокуратур. Крім того, з метою захисту фінансових інтересів імперії, у 1851 р. в Галичині було утворено спеціальну прокуратуру – Галицьку фінансову прокуратуру у м. Львові з підпорядкованими їй експозитурами

(відділами). До 1867 р. діяла також Краківська фінансова прокуратура, яку в подальшому було реорганізовано в експозитуру Галицької фінансової прокуратури у м. Кракові.

До повноважень прокуратур на землях України у складі Австро-Угорщини відносились: участь державних прокурорів у розглядах судами першої інстанції окремих категорій цивільних справ, зокрема оголошення особи померлою, розлучення або визнання шлюбу недійсним, усиновлення, встановлення опіки (піклування) або їх скасування тощо; здійснення контролю за додержанням законодавства імперії органами, які проводили дізнання та досудове слідство; підтримання державного обвинувачення; здійснення нагляду за додержанням імперського законодавства при виконанні рішень судів у кримінальних справах; також контроль за діяльністю нотаріусів.

Наступним важливим етапом у становленні інституту прокуратури в Україні була доба Української Народної Республіки та Західноукраїнської Народної Республіки (1717–1721 рр.). Зі створенням Української Народної Республіки почався етап державотворення і національного самовизначення народу України, спрямований на здобуття суверенності й самостійності. Водночас розпочалася робота зі створення нової системи державних органів, у тому числі – судів і органів прокурорського нагляду.

Цей процес розпочався з прийняттям 17 грудня 1917 р. Українською Центральною Радою закону «Про утворення Генерального Суду», відповідно до якого Генеральний Суд складався з цивільного, карного та адміністративного департаментів та при якому створювалася Прокуратура Генерального Суду. У складі Прокуратури перебували: старший прокуратор, три прокуратори, писар та помічник писаря. Пізніше, 23 грудня 1917 р., Центральна Рада ухвалила закон «Про урядження прокураторського нагляду в Україні». Цим законом було створено прокуратури при апеляційних та окружних судах. Очолювали відповідні прокуратури старші прокуратори, які призначалися Генеральним секретарем судових справ. Однак подальше реформування інституту прокуратури було перервано гетьманським переворотом.

Під час гетьманського правління Україною питання організації та діяльності прокуратури регулювалися законом «Про устанovu Державного Сенату» від 8 липня 1918 р. Відповідно до нього при Загальних зборах Державного Сенату, а також при кожному Генеральному Суді перебували прокурор і товариші прокурора, які виконували покладені на них обов'язки під вищим наглядом міністра юстиції як генерального прокурора. Міністр юстиції – генеральний прокурор призначався та звільнявся від посади указом гетьмана України та входив до складу Ради Міністрів.

З утворенням Директорії та проголошенням 26 грудня 1918 р. відновлення Української Народної Республіки відбулись зміни і в становленні інституту прокуратури. 2 січня 1919 р. уряд

Директорії прийняв закон «Про скасування закону бувшого гетьманського уряду від 8 липня 1918 р. щодо «утворення Державного Сенату», про відновлення діяльності Генерального Суду, під назвою «Надвищий Суд Української Народної Республіки», відповідно закону Центральної Ради від 2 грудня 1917 року «Про утворення Державного Сенату», про скасування призначень на посади в Державному Сенаті та про призначення первісного складу Надвищого суду Української Народної Республіки». Були затверджені штати Надвищого суду, у тому числі й прокуратурії [10, с. 17].

Слід зазначити, що прокуратура України в період УНР та гетьманського правління діяла переважно як орган обвинувачення або, інакше кажучи, як орган кримінального переслідування осіб, що вчинили злочин. Дане припущення, як зазначають В. М. Бесчастний та А. М. Мичко, засноване на тому, що органи прокуратури, як і раніше, функціонували при судах, і ніяких нових обов'язків, у порівнянні з тими, які вони виконували раніше, на них законодавство УНР не покладало [11, с. 12].

Після розпаду Австро-Угорської імперії та зі створенням 16 листопада 1918 р. Західноукраїнської Народної Республіки процес державотворення активно розпочався й на західноукраїнських землях. 21 листопада 1918 р. Українською Національною Радою було прийнято закон «Про тимчасову організацію судівництва», відповідно до якого створювалася система судових органів ЗУНР, що складалася з повітових судів, окружних судів та Вищого Суду. Розпорядженням Державного Секретаріату від 18 грудня 1918 р. було створено систему органів прокуратури ЗУНР, яку мав очолити генеральний державний прокурор.

Таким чином, інститут прокуратури за часів УНР та ЗУНР можна розглядати, з одного боку, як аналог того державного органа, що функціонував на території України після судово-правової реформи в Російській імперії 1864 р. та в Австро-Угорській імперії, а з іншого боку, – як державно-правовий інститут, що був складовою частиною української державності та тим самим принципово відрізнявся від свого попередника.

Радянський період розвитку інституту прокуратури в Україні пов'язаний з існуванням радянської влади і у зв'язку з цим несе на собі відбиток позитивних і негативних рис радянського ладу. Як зазначають деякі українські вчені, цей період складається з двох етапів. Початком першого є створення Прокуратури УРСР як складової ланки державного апарату УРСР, а початком другого – утворення Прокуратури СРСР та підпорядкування їй Прокуратури УРСР [11, с. 12; 4, с. 24].

Після приходу до влади більшовицької партії було ліквідовано більшість органів державної влади, у тому числі й прокуратура. Однак необхідність вирішення поставлених перед новою державою проблем у сфері законності та правопорядку призвела до пошуків оптимальної моделі системи правоохоронних та правозахис-

них органів. Одним з перших шляхів у цьому напрямку стало за-  
судування постановою Всеукраїнського ЦВК 28 червня 1922 р.  
Прокуратури УРСР. Згідно із зазначеною постановою, цей держав-  
ний орган, був створений з метою здійснення нагляду за дотри-  
манням законів і в інтересах правильної постановки боротьби зі  
злочинністю [12, с. 121].

Прокуратура УРСР була заснована у складі Народного комісарі-  
ату юстиції як окремий відділ, підпорядкований безпосередньо  
Народному комісару юстиції, котрий постановою ВУЦВК призна-  
чався також і прокурором УРСР. Прокуратура УРСР створювалась  
за принципом централізації та незалежності представників проку-  
рорського нагляду від місцевих органів влади. Прокурор УРСР при-  
значав і звільняв прокурорів губерній, а помічники губернського  
прокурора, відповідно, призначались за поданням губернського  
прокурора.

До основних функцій прокуратури належали: здійснення від  
імені держави нагляду за законністю дій усіх органів влади, госпо-  
дарських установ, громадських і приватних організацій та окре-  
мих осіб шляхом порушення кримінального переслідування проти  
винних і опротестування постанов, які порушують закон; безпосе-  
редній нагляд за діяльністю органів дізнання та слідства при роз-  
критті злочинів; підтримання державного обвинувачення в суді;  
участь у цивільному судочинстві; нагляд за належним утриманням  
ув'язнених під вартою [13, с. 157].

З ліквідацією губерній в УРСР та переходом на триступеневу  
систему управління у травні 1925 р. до Конституції УСРР 1919 р.  
були внесені зміни. Прокурор республіки став іменуватися генера-  
льним прокурором республіки. Народний комісар юстиції одночас-  
но обіймав посаду генерального прокурора республіки і входив до  
складу Ради Народних Комісарів УРСР. Постановою ВУЦВК від  
23 жовтня 1925 р. було введено в дію Положення про судоустрій  
УРСР, розділ якого «Про Державну прокуратуру» визначав повно-  
важення Прокуратури УРСР. На кінець 1925 р. до складу Прокура-  
тури УРСР входили 41 прокуратура округів та Прокуратура  
Молдавської АСРР.

Початком другого етапу функціонування радянської прокура-  
тури в Україні є створення в червні 1933 р. Прокуратури СРСР, на  
яку було покладено загальне керівництво діяльністю прокуратур  
союзних республік. Генеральний прокурор УРСР став підпорядко-  
вуватися прокуророві СРСР і одночасно ВУЦВК. Однак таке  
«подвійне» положення керівника Прокуратури УРСР тривало недо-  
вго. Конституція УРСР 1937 р. віднесла повноваження щодо при-  
значення прокурора УРСР безпосередньо до компетенції прокурора  
СРСР. Так, згідно зі ст. 112, 113 Конституції УРСР 1937 р. вищий  
нагляд за точним виконанням законів усіма народними комісаріа-  
тами і підвідомчими їм установами, так само, як окремими служ-  
бовими особами, а також громадянами на території УРСР здійсню-



вав як прокурором СРСР безпосередньо, так і через прокурора УРСР. Прокурор УРСР призначався прокурором СРСР на строк 5 років [14].

Після 1937 р. Прокуратура УРСР разом із прокуратурами інших союзних республік утворюють систему органів прокуратури СРСР, організація та діяльність якої вже регламентується законодавством: Положенням про прокуратуру Союзу РСР, затвердженим постановою Центрального Виконавчого Комітету та Ради Народних Комісарів СРСР від 17 грудня 1933 р., та Положенням про прокурорський нагляд у СРСР, затвердженим указом Президії Верховної Ради СРСР від 24 травня 1955 р. Останнє поклало на органи прокуратури нагляд за правильним і однаковим застосуванням законів СРСР, союзних і автономних республік, регламентувало централізований устрій прокуратури.

Пізніше основні положення про організацію і діяльність органів прокуратури було закріплено і в Конституції СРСР 1977 р. та Конституції УРСР 1978 р. Зокрема, статтею 162 Конституції УРСР 1978 р. встановлювалося, що «найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів усіма міністерствами, державними комітетами й відомствами, підприємствами, установами та організаціями, виконавчими і розпорядчими органами місцевих Рад народних депутатів, колгоспами, кооперативними та іншими громадськими організаціями, службовими особами, а також громадянами на території України здійснюється Генеральним прокурором СРСР і підлеглими йому Прокурором Української РСР і нижчестоящими прокурорами». Прокурор УРСР і прокурори областей призначалися Генеральним прокурором СРСР. Районні та міські прокурори призначалися Прокурором УРСР і затверджувалися Генеральним прокурором СРСР [15].

30 листопада 1979 р. Верховною Радою СРСР було прийнято Закон «Про прокуратуру СРСР», який мав відігравати ключову роль у правовому забезпеченні системи органів прокуратури і в якому визначалися завдання та основні напрями діяльності органів прокуратури, а також система цих органів. Відповідно до ст. 3 вищезазначеного Закону органи прокуратури, згідно з покладеними на них завданнями, діяли в наступних основних напрямках: нагляд за виконанням законів органами державного управління, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами (загальний нагляд); нагляд за виконанням законів органами дізнання та попереднього слідства; нагляд за виконанням законів при розгляді справ у судах; нагляд за дотриманням законів у місцях тримання затриманих, в місцях попереднього ув'язнення, при виконанні покарань та інших заходів примусового характеру, які призначалися судом; боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями, розслідування злочинів, притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які вчинили злочин; розробка спільно з іншими державними органами заходів попередження злочинів та

інших правопорушень; координація діяльності правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями; участь в удосконаленні законодавства та пропаганді радянських законів тощо.

Таким чином, як вважають більшість дослідників статусу української прокуратури часів радянського періоду, вся діяльність прокуратури ділилася на два види: наглядову та ненаглядову. Основним змістом першого виду був так званий загальний нагляд, а основний зміст другого – кримінальне переслідування осіб, які вчинили злочин [11, с. 14; 4, с. 28]. При цьому важливою рисою прокуратури був обов'язок прокурорів вживати заходів до виявлення та своєчасного усунення будь-яких порушень закону, незалежно від того, хто його порушив, до відновлення порушених прав і залучення винних до встановленої законом відповідальності. Аналізуючи третій, радянський етап становлення інституту прокуратури в Україні, можна зробити висновок, що правозахисна діяльність прокуратури радянського періоду, незважаючи на реалії тоталітарного режиму, була важливим напрямком її роботи.

З набуттям Україною незалежності розпочався четвертий етап становлення інституту прокуратури. Підвалини для законодавчого закріплення правового статусу прокуратури України було закладено Декларацією про державний суверенітет України від 16 грудня 1990 р., в розділі III якої було закріплено, що найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів здійснюється Генеральним прокурором Української РСР, який призначається Верховною Радою Української РСР, відповідальний перед нею і тільки їй підзвітний [16].

Свою детальну регламентацію конституційний статус прокуратури незалежної України здобув на рівні спеціального закону «Про прокуратуру», який було прийнято 5 листопада 1991 р. [17]. В цьому законі відбулося уточнення завдань та функцій прокуратури, визначено її основні принципи та гарантії організації і діяльності. Серед основних завдань, покладених на прокуратуру вищезазначеним законом, було і здійснення захисту від неправомірних посягань гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина (ч. 2 ст. 4).

Прокуратура незалежної України, виділившись із прокурорської системи СРСР, успадкувала від неї багато специфічних рис, однією з яких є багатофункціональність. Так, Закон України «Про прокуратуру» поклав на цей державний орган такі функції, як: нагляд за додержанням законів усіма органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами; нагляд за додержанням законів органами, які ведуть боротьбу із злочинністю та іншими правопорушеннями і розслідують діяння, що містять ознаки злочину; розслідування діянь, що містять ознаки злочину; підтримання державного обвинувачення, участь у розгляді в судах

кримінальних, цивільних справ та справ про адміністративні правопорушення і господарських спорів у арбітражних судах; нагляд за виконанням законів у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, при виконанні покарань та застосуванні інших заходів примусового характеру, які призначаються судом; нагляд за додержанням законів у Збройних Силах і органах Служби національної безпеки України [17].

Даючи загальну характеристику вищезазначеного закону, Ю. М. Грошовий указував, що Закон України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р. був розроблений відповідно до Декларації про державний суверенітет України та на основі нового концептуального підходу до визначення соціальної ролі прокуратури як державного органа, основними завданнями якого є затвердження в країні верховенства права та закону у всіх сферах правозастосовної практики, захист прав людини та громадянина, і в цьому його головне нововведення та перевага [18, с. 3].

Із прийняттям 28 червня 1996 р. Конституції України статус прокуратури України отримав належне закріплення на рівні Основного Закону та набув суттєвої правової стабільності. Згідно зі ст. 121 Конституції України на прокуратуру покладено такі функції:

- підтримання державного обвинувачення в суді;
- представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;
- нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [19].

Таким чином, Конституція України суттєво обмежила функціональні повноваження, які здійснювали органи прокуратури відповідно до ст. 5 Закону України «Про прокуратуру». Так, з компетенції прокуратури виключені нагляд за додержанням законів усіма органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами (загальний нагляд), а також розслідування діянь, що містять ознаки злочину. Окрім основних конституційних норм, статус прокуратури отримав і тимчасову регламентацію у перехідних положеннях Основного Закону. Зокрема, пунктом 9 визначалось, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування.

Суттєві зміни в конституційному статусі прокуратури України відбулися з прийняттям Закону України «Про внесення змін до

Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 222-VI, відповідно до якого до чотирьох передбачених раніше функцій прокуратури було додано п'яту – нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

Доповнення статті 121 Конституції України пунктом 5, на думку деяких українських науковців, мало сприяти посиленню конституційно-правового механізму захисту прав та свобод людини і громадянина, адже на відміну від судових органів, які пов'язані з тривалою і складною законодавчою процедурою, що потребує певного часу для розгляду заяв чи позовів громадян, органи прокуратури мають більше можливостей для оперативного реагування на порушення прав і свобод людини і громадянина, застосування необхідних правових заходів для їх захисту та відновлення [20, с. 43].

Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010 Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV було визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття. У зв'язку з цим ст. 121, 122 Конституції України, що визначають статус прокуратури України, набули редакції, що діяла до внесення змін цим Законом.

Однак процес становлення інституту прокуратури в Україні не закінчився, він триває. Більш того, сьогодні він набуває особливої актуальності в контексті проведення конституційної реформи, яка має безпосередній вплив на систему судоустрою та прокуратури України. У зв'язку з цим вважаємо, що подальший розвиток нормативно-правового забезпечення організації та діяльності органів прокуратури України необхідно розглядати, перш за все, в контексті розробки нового проекту Закону України «Про прокуратуру». Адже чинний закон «Про прокуратуру» від 5 листопада 2011 р. виявився «старожилом» у порівнянні з багатьма іншими законами, а ті зміни і доповнення, що вносилися до нього, не стосувалися концептуальних підходів до вирішення питань організації та діяльності прокуратури. З одного боку, такий стан забезпечував відносну стабільність інституту прокуратури нашої держави. З іншого боку, чинний закон вже морально застарів та не містить відповідей на принципово важливі питання щодо правового статусу органів прокуратури (зокрема щодо місця прокуратури України в системі органів державної влади, чіткого визначення її функціонального призначення тощо).

На нашу думку, законодавче закріплення правового статусу прокуратури України має відбуватися наступним шляхом: його чітке формулювання має бути закріплене в Конституції України, а спеціальний закон має деталізувати та роз'яснювати окремі елементи цього статусу. Вважаємо, в новому проекті Закону України

«Про прокуратуру» мають бути враховані такі моменти: визначено статус прокуратури та її місце в системі органів державної влади України; докладно закріплено функціональне призначення прокуратури; враховані зміни до цивільно-процесуального та кримінально-процесуального законодавства тощо.

Враховуючи вищенаведене, вважаємо, що прокуратура України потребує реформування, яке має відбуватися в комплексі з удосконаленням організації та діяльності судової і правоохоронної систем з урахуванням як міжнародних та європейських стандартів, так і власного історичного досвіду діяльності цього інституту.

**Список літератури:** 1. Заворотченко Т. М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини й громадянина в Україні : монографія / Т. М. Заворотченко. – Д. : Вид-во Дніпроп. нац. ун-ту, 2007. – 256 с. 2. Олійник А. Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні : монографія / А. Ю. Олійник. – К. : Алерга ; КНТ ; Центр навч. л-ри, 2008. – 472 с. 3. Энциклопедический юридический словарь / [под общ. ред. В. Е. Крутых]. – М. : Инфра-М, 1999. – 368 с. 4. Мичко М. І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / Мичко Микола Іванович. – Х., 2001. – 376 с. 5. Сухонос В. В. Прокуратура в системі державних органів України: теоретичний аналіз сучасного стану та перспектив розвитку : монографія / В. В. Сухонос. – Суми : Ун-тська кн., 2008. – 448 с. 6. Казанцев С. М. История царской прокуратуры / С. М. Казанцев. – СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та, 1993. – 216 с. 7. Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности : Пособие для прокурорской службы. – Т. 1. Прокуратура на Западе и в России / Н. В. Муравьев. – М. : Ун-тская тип., 1889. – 566 с. 8. Михайленко О. Р. Прокуратура України : підручник / О. Р. Михайленко. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 296 с. 9. Панич Н. Ю. Становлення та розвиток інституту прокуратури в Галичині у складі Австрії і Австро-Угорщини (1849–1918 рр.) : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Панич Назар Юрійович. – Л., 2009. – 18 с. 10. Клочков В. Г. Історія прокуратури України / В. Г. Клочков. – 3-тє вид., переробл. і доповн. – К. : НТВ «Правник», 2004. – 245 с. 11. Прокуратура України : навч. посіб. / [В. М. Бесчастний, О. В. Філонов, В. М. Субботін та ін. ; за ред. Бесчастного]. – К. : Знання, 2010. – 303 с. 12. Сухонос В. В. Щодо становлення органів обвинувачення / В. В. Сухонос // Право України. – 2001. – № 5. – С. 118–122. 13. Мурза В. В. Структура та організація роботи органів прокуратури УСРР (20-ті – початок 30-х рр. ХХ ст.) / В. В. Мурза // Вісник національного університету внутрішніх справ. – Вип. 15. – 2001. – С. 156–162. 14. Конституція (Основний закон) Української радянської соціалістичної республіки : від 30 січ. 1937 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html>. 15. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки : від 20 квіт. 1978 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html>. 16. Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429. 17. Про прокуратуру : закон України від 5 листоп. 1991 р. № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793. 18. Грошевой Ю. М. Тенденция развития законодательства Украины о прокурорском надзоре /

Ю. М. Грошевой // Закон Украины «О прокуратуре». Теория и практика его применения : краткие тезисы докладов и научных сообщений Республиканской научн.-практ. конф. – Х., 1992. – С. 3–6. **19.** Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. **20.** Попович Є. М. Управління органами прокуратури України: організаційно-правові проблеми : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Попович Євген Миколайович. – Х., 2010. – 373 с.

*Надійшла до редколегії 06.08.2012*

*Проанализированы становление и развитие института прокуратуры в отечественной практике формирования государства. Определены четыре этапа в истории становления прокуратуры Украины как института защиты прав и свобод человека и гражданина. Раскрыты особенности создания и функционирования соответствующего института на каждом из этапов. Сделан вывод о необходимости совершенствования законодательного регулирования статуса прокуратуры Украины.*

*Becoming and development of institute of office of public prosecutor in home practice of forming the state is analysed. Four stages in history of becoming of office of public prosecutor of Ukraine as an institute of protection of rights and freedoms of man and citizen are certain. The features of creation and functioning of corresponding institute on each of the stages are exposed. Conclusion about the necessity of perfection of the legislative adjusting of status of office of public prosecutor of Ukraine is drawn.*