

УДК 343.163

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ НА ТЕРЕНАХ УКРАЇНИ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Ірина КУРБАТОВА,
кандидат юридичних наук,
старший прокурор прокуратури м. Києва

АНОТАЦІЯ

Здійснено теоретичний і нормативно-правовий аналіз історичного минулого, пов'язаного з формуванням органів прокуратури на землях України. Аналізуються окремі періоди діяльності та юридичного забезпечення процесу становлення органів прокуратури. Основна мета роботи полягає в аналізі нормативно-правової бази та етапів становлення та розвитку органів прокуратури на землях України в різні історичні періоди.

Значна увага приділена аналізу виникнення інституту прокуратури та становлення на землях Галичини за часів Речі Посполитої та Буковини за часів Австро-Угорської імперії, а також започаткування прокуратури за часів царювання Петра I на значній частині території України, що була тоді частиною Російської імперії. Підкреслено, що інститут прокуратури на землях України виник не з часів царювання Петра I, як вважає багато дослідників, а значно раніше і розвивався він разом із розвитком держави.

Також проаналізовано виникнення та діяльність такого виду прокуратури, як фінансова, що спочатку була започаткована на території Галичини, а згодом – на території Буковини. Сформульовано, що діяльність органів прокуратури на землях України в дореволюційний період була спрямована на захист королівських, царських та суспільних інтересів і зовсім не зачіпала захист інтересів громадян. Після лютової революції 1917 р. створені більшовицькою владою органи прокуратури здебільшого відігравали карально-репресивну роль у житті суспільства, її правозахисний потенціал був спрямований передусім на захист державницьких інтересів тоталітарної системи. Уже в післявоєнний період (1955 р.) прокурорський нагляд в СРСР характеризується якісно новим рівнем організації наглядової роботи, що була спрямована не тільки на захист державних інтересів, але й на захист прав і свобод громадян. У часи незалежної України органи прокуратури розвиваються з врахуванням європейських стандартів.

Ключові слова: прокурор, органи прокуратури, фінансова прокуратура, прокурорський нагляд, правозахисна діяльність.

ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF PROSECUTOR BODIES ON THE TERRITORY OF UKRAINE: HISTORICAL AND LEGAL ASPECT

Iryna KURBATOVA,
Candidate of Law Sciences,
Senior Prosecutor of the Prosecutor's Office of Kyiv

SUMMARY

Resume. A theoretical and regulatory analysis of the historical past related to the formation of prosecuting authorities on the lands of Ukraine has been carried out. The separate periods of activity and legal support of the process of becoming a prosecutor's office are analyzed. The main purpose of the work is to analyze the legal framework and the stages of formation and development of prosecuting authorities on the lands of Ukraine in different historical periods.

Much attention is paid to the analysis of the emergence of the Prosecutor's Office and the establishment on the lands of Galicia during the Commonwealth and Bukovina during the Austro-Hungarian Empire, as well as the establishment of the Prosecutor's Office during the reign of Peter I, in a large part of the territory of Ukraine that was then part of the Russian Empire. It is emphasized that the Institute of the Prosecutor's Office on the lands of Ukraine did not originate from the reign of Peter I, as many researchers believe, but much earlier and it developed along with the development of the state.

The origin and activity of this type of prosecutor's office as a financial one, which was initially initiated in the territory of Galicia and later in the territory of Bukovina, is also analyzed. It is stated that the activity of the prosecution bodies on the lands of Ukraine in the pre-revolutionary period was aimed at the protection of royal, royal and public interests and did not affect the protection of the interests of citizens at all. After the February Revolution of 1917, the prosecution bodies, created by the Bolshevik authorities, overwhelmingly played a punitive and repressive role in the life of society, and its human rights potential was aimed primarily at protecting the state interests of the totalitarian system. Already in the post-war period (1955), prosecutorial supervision in the USSR is characterized by a qualitatively new level of organization of supervisory work, which was aimed not only at protecting state interests, but also at protecting the rights and freedoms of citizens. In times of independent Ukraine, prosecutors' bodies have evolved in line with European standards.

Key words: prosecutor, prosecuting authorities, financial prosecutor's office, prosecutor's supervision, human rights activities.

Постановка проблеми. Невіддільним складником будь-якого явища є вивчення його генезису, а також чинників, що визначають цей процес. На нашу думку, генезис інституту прокуратури в країнах світу тісно пов'язаний з

процесом формування державно-правових систем на окремих історико-правових етапах становлення та розвитку державності, а також зі змінами політичних і соціально-економічних формацій.

Слово «прокурор» походить від лат. *«procurator»* – управитель, представник, та від лат. *«procurator»*, від франц. *«procureur»* – піклує, забезпечую. Різні походження пояснюються тим, що в різні часи на державного чиновника – прообраз прокурора, поклалися різні функції, такі як: довірена особа господаря, збір окремих видів податків, управління невеликими провінціями, управляючий чужим майном, виконуючий різноманітні господарські функції тощо.

Метою і завданням статті є здійснення теоретичного та нормативно-правового аналізу історичного минулого, пов'язаного з формуванням органів прокуратури на землях України. Аналізуються окремі періоди діяльності та юридичного забезпечення процесу становлення органів прокуратури. Основна мета роботи полягає в аналізі нормативно-правової бази та етапів становлення й розвитку органів прокуратури на землях України в різні історичні періоди.

Виклад основного матеріалу. Витоки прообразу прокуратури можна знайти в історичних пам'ятках ще сивої давнини. У Давньому Римі найбільше згадок про такого державного чиновника (прокуратора) знаходимо в період правління римського імператора Августа (Октавіана – 27 р. до н. е. – 14 р. до н. е.). Прокуратор призначався імператором і займався визначеними питаннями державного управління (адміністративного, військового, фінансового, податкового тощо), він міг бути направлений імператором як намісник для управління провінцією. Імператор Клавдій у 10 р. до н. е. розширив права прокураторів, вони одержали право виносити судові рішення [1, с. 146]. Тобто інститут прокуратора у Стародавньому Римі становив собою не що інше, як спосіб реалізації жорсткої централізованої влади імператора.

На території занепаoloї Римської імперії виникла Візантійська держава, яка повністю успадкувала римське право та цей його інститут у повному обсязі. На думку Л.Р. Грицаєнка, соціальне становище, значення і роль прокураторів як державних чиновників у Візантійській державі були досить вагомими. За законом імператора Зенона (478 р.), а пізніше і за Дегістами Юстиніана (539 р.), прокуратори займаються веденням судових справ (кримінальних і цивільних) в інтересах державних чиновників вищого рівня, привілейованих осіб, а також самого імператора. До моменту розпаду Візантії традиції інституту римського права здобули поширення і були запозичені багатьма європейськими народами, які згодом ввійшли в романо-германську правову сім'ю [2, с. 118].

На території Європи зародження прокуратури в сучасному її розумінні пов'язується з Францією. Саме ця країна стала істинною батьківщиною прокуратури, спочатку – приватної, а потім – державної, а засновником її вважають французького короля Філіппа IV Красивого, який видав першу законодавчу пам'ятку прокуратури – Ордонанс від 25 березня 1302 р., котрим був визнаний статус постійних королівських прокурорів, що аж до ліквідації монархії у Франції вважалися «людьми короля» [3, с. 34].

Надалі інститут прокуратури був запозичений у Франції Німеччиною, Англією, Шотландією та іншими європейськими державами, а також Росією – за царювання Петра I. Враховуючи, що велика частина території України була на тоді складовою Російської імперії, то існувала думка, що органи прокуратури в Україні походили від Петра I, який заснував прокуратуру в січні 1722 р. як контролюючий орган, що наглядав за діяльністю центральних і місцевих адміністративних органів («око государево»).

Однак, на думку В.П. Лакізюк, таке загальновизнане положення не відповідає дійсності, історичній правді [4, с. 34].

На території України у VII – V ст. до н. е. у Північному Причорномор'ї були засновані міста-держави: Ольвія, Пантікапей, Феодосія, Херсонес та інші. Основними

джерелами права в них були закони та рішення народних зборів і рад міст, постанови колегій, а також місцеві звичаї. Законодавча ініціатива належала народним зборам, радам міст, їхнім головам, колегіям, а також своєрідним попередникам сучасних прокурорів – номофілакам (стражам законів), які повинні були стежити за оформленням законів, поведінкою людей та посадових осіб і вимагати від них виконання законів. Крім номофілаків, існувала колегія продиктів (юридичних радників), які також виконували наглядові функції [5, с. 4–5].

Водночас в Ольвії діяли агораноми (ринкові наглядачі, посадові особи з владними повноваженнями, які відповідали за охорону міста, виконували і прокурорські функції: наводили порядок під час різних торговельних операцій, добивалися відмінного стану вулиць, колодязів, водостоків, наглядали за точністю мір і ваги на ринках, перевіряли якість товарів і продуктів і таке інше) [3, с. 33].

Надалі відомості про зародження прокуратури на теренах України знаходимо в період Великого князівства Литовського, Речі Посполитої та козацько-гетьманської доби.

Найточніші відомості про зародження української прокуратури знаходимо у виданій 1999 року у Варшаві книзі Володимира Свербигуза «Старосвітське панство» [3, с. 36]. Зокрема, він пише, що у 1578 р. на Сеймі Речі Посполитої було створено особливий для України трибунал – Луцький. Дія цього вищого суду України поширювалася тільки на Київське, Волинське та Брацлавське воєводства, офіційною мовою визнавалася українська. Однак він проіснував не довго і вже у 1579 р. у Батурині було створено прообраз Луцького – Український трибунал у вигляді міністерства, який складався із семи департаментів. Знаковим цього трибуналу є те, що на початку його діяльності щорічно його депутати обирали прокурора (інстигатора), який наглядав за чинністю подання позовів до трибунальського суду та якому наглядачі приватних маєтків передавали детальні відомості про позови та характер правопорушень.

На думку Л.Р. Грицаєнка, разом із судово-представницькою функцією в інстигаторів поступово з'являється і похідна від неї функція нагляду за законністю та дисципліною в судовій сфері. Зокрема, інстигатор подавав позов до суду в інтересах громади міста, стягував судові штрафи, забезпечував явку учасників судового процесу до суду, вів реєстр судових рішень, здійснював представництво в суді інтересів короля та суспільства. Згодом до компетенції інстигаторів почали належати також фінансові питання, королівські податки і збори (від торгівлі), подання позовів за їх несплату та приховування доходів [2, с. 125].

Водночас В.І. Лакізюк та О.Р. Михайленко зазначають, що прокуратура України бере своє літочислення не з періоду царювання Петра I, а з більш раннього моменту, при цьому посада прокурора збереглася і в наступному XVII ст. Наприклад, в Українському трибуналі разом із гетьманом, генеральним писарем, генеральним возним, генеральними суддями та іншими вищими чинами засідав і прокурор (інстигатор) [4, с. 37].

Утім, найчастіше дослідники звертають увагу на розвиток прокуратури в Україні саме з часів царювання Петра I у зв'язку з тим, що значна частина території України була на тоді складовою Російської імперії і розвиток державних інститутів і права розвивалися взаємопов'язано.

Прокурор тоді підпорядковувався безпосередньо імператору і зобов'язаний був здійснювати нагляд за діяльністю сенату та колегій, «... щоб не порушувалася воля Його Величності».

Намагання Росії іти європейським шляхом розвитку спонукало імператора приділяти значну увагу законотворчості, насамперед, у сфері державного управління, і тому

утворення прокуратури в тодішній Росії було історичною закономірністю. Водночас для ефективності цих реформ було не досить прийняти тільки закони, які регламентували діяльність державних чиновників, установити сувору відповідальність за недбале їх виконання, передбачити жорсткішим покарання за вчинення посадових злочинів і проступків. Потрібен був апарат, який слідував би за виконанням законів і уживав заходів щодо притягнення до відповідальності винних у їх порушенні. З прийняттям відповідних указів прокурорський нагляд почав відігравати помітну роль у державному житті, хоча правові засоби нагляду зводилися до опротестування та нагадування про необхідність виконання посадовими особами законів і своїх обов'язків, а також до донесень про бездіяльність і беззаконня [6, с. 102].

Наступні істотні зміни у нормативно-правовому регулюванні організації та діяльності прокуратури Росії, а водночас і України як складової частини імперії, відбулися в часи правління Катерини II та Олександра II. Наприклад, у 1764 р. у зв'язку з реформою сенату розширюється інститут обер-прокурорів, які одержали право нагляду за законністю рішень п'яти департаментів сенату. Зокрема, нагляд за першим департаментом, що виконував функції уряду, був доручений генерал-прокурору, посада якого була введена ще у 1722 р. На місцях вводилися посади провінційних прокурорів, що мали такі ж повноваження, як і губернські прокурори. Згідно з указом 1775 р. прокурорські посади були введені при судах, а посади провінційних прокурорів, навпаки, ліквідовані, їхні функції почали виконувати повітові прокурори та товариші (помічники) губернських прокурорів [7, с. 33].

На думку М.Я. Мавдрика, система прокуратури у тому вигляді, що склалася за Катерини II, практично без помітних змін проіснувала до судових реформ другої половини XIX ст. Водночас «Основні положення реформування судової системи в Росії», затверджені імператором 29 вересня 1862 р., передбачали установлення при кожному суді посади прокурора і за необхідності його товаришів (помічників). Призначення на посади прокурорів окружних судів та їхніх товаришів проводилося міністром юстиції (генерал-прокурором) за поданням прокурора судової палати. Призначення на посади обер-прокурорів сенату, прокурорів судових палат та їхніх товаришів (помічників) здійснювалося імператором за поданням міністра юстиції. До обов'язків прокурорів входило стежити за однаковим і точним дотриманням законів, виявляти і переслідувати всілякі порушення законного порядку, вимагати їх відновлення, пропонувати суду застосування попереднього ув'язнення у випадках, передбачених законодавством. На прокурорів покладалася обов'язок також нагляду за провадженням слідства і підтримання обвинувачення в судах. Здійснення загального нагляду в числі функцій прокуратури не згадувалося [7, с. 33].

Судові статuti 1864 р. зробили новий крок у регулюванні функціонування прокурорської системи. Прокуратуру частково позбавили функції повсюдного нагляду, в її компетенції залишили лише процесуальні функції. Передбачено поступову ліквідацію губернських прокуратур і заміну їх прокуратурами створюваних судових округів [7, с. 34]. Фактично в цей період існувало дві системи органів прокуратури. Прокурори судів виконували функцію обвинувальної влади, а губернські прокурори мали суттєві повноваження щодо здійснення загального нагляду. Водночас органи прокуратури становили сувору централізовану структуру і діяли на єдиних засадах [3, с. 39].

З 1865 р. почався активний розвиток прокурорського нагляду. Права та обов'язки співробітників прокуратур у старих дореформених прокуратурах істотно змінюються.

З метою покращення судочинства у дореформених судах більш-менш відповідно до Судових статутів 1864 р. було внесено деякі зміни до Зводу законів, так звані «полегшені правила», які були затверджені 11 жовтня 1865 р. У провадження цих судів вводилися елементи усності та гласності під час розгляду справ, прокурори одержали додаткові повноваження [7, с. 34].

Наступні найбільш істотні зміни функцій органів прокуратури запроваджені законом від 7 березня 1866 р. Відтоді починається поступове обмеження у правах основних ланок місцевої прокуратури – губернських та повітових прокурорів і присяжних. Вони звільняються від перегляду цілої низки постанов губернських, міських і повітових службових місць. За ними залишається лише нагляд за рішеннями губернських правлінь і поліцейських управлінь із різних справ «судових відносин», а також за установами, що відповідали за призначення та ведення слідства, віддання до суду, виконання адміністративних стягнень і вироків [8, с. 10].

За губернськими прокурорами та повітовими присяжними збереглося ще право входити до всіх службових місць, якщо вони вважали за потрібне, брати «до свого розгляду» проваджені там справи, вимагати в будь-який час «раптово дати свідчення щодо казначейства, громадських сум і майна». Із числа адміністративних обов'язків місцевого прокурорського нагляду до чиновників оновленої прокуратури перейшли окремі обов'язки по тюремній частині та участь у деяких селянських справах «губернського присутствія» [8, с. 10].

Протягом 1866 р. у міру скасування посад губернських і повітових прокурорів та присяжних нагляд із боку посадових осіб відомства Міністерства юстиції за губернськими, міськими та повітовими установами припиняється [8, с. 11].

Тоді ж на інших українських землях, що перебували під юрисдикцією інших держав, були запроваджені та діяли джерела карного законодавства тих держав. Наприклад, на території Галичини та Буковини діяли закони Австрійської та Австро-Угорської імперії. Система карного законодавства вирізнялась своєю частковою кодифікованістю та включала назване Карне уложення 1803 року (*Strafgesetzbuch*), а також так звані «додаткові» (*Neben*) карні закони (*Gesetze strafrechtlichen*) [9, с. 69].

Інститут прокуратури в Галичині, що перебувала в складі Австро-Угорської імперії, було запроваджено постановою «Про основні риси нового судочинства» від 14 жовтня 1849 року. Цією постановою було створено нову систему судів, до якої входили повітові суди та повітові колегіальні суди як суди першої інстанції, крайові суди як суди другої інстанції та вищі крайові суди як суди третьої інстанції. Найвищою судовою інстанцією держави виступав верховний суд і касаційний трибунал [10, с. 139].

Відповідно, органи прокуратури були створені за цією системою судоустрою. При кожному повітовому та повітовому колегіальному суді, а також при крайових судах було запроваджено посади прокурорів. При кожному вищому крайовому суді, вищому судовому та касаційному трибуналі було запроваджено посади генеральних прокурорів. Цією ж постановою 1849 р. було передбачено встановлення необхідної кількості посад заступників прокурорів і службовців прокуратури. Прокурорський нагляд при повітових колегіальних судах виконували заступники прокурора [10, с. 139].

У зв'язку з проведенням судової реформи у 1852 р. шляхом реформування фінансової палати було створено Галицьку фінансову прокуратуру (м. Львів). Унормування діяльності галицької фінансової прокуратури здійснювалося окремими законодавчими актами, що свідчило про

особливе становище цього органу в системі управління Королівства Галичини та Володимирії [11, с. 44].

Ця прокуратура була державним органом, який було створено для забезпечення та захисту майнових інтересів імперії, у зв'язку з чим прокурорам та їхнім заступникам було надано такі широкі повноваження, якими не володіли навіть прокурори Вищої державної та державної прокуратур Галичини. Зокрема, фінансові прокурори представляли інтереси держави в судових справах, які стосувалися володіння, користування та розпорядження державним майном і пов'язаними з цим інтересами. Крім того, вони брали участь в адміністративних процесах, у яких однією із сторін були фонди, дотування або керівництво якими здійснював австрійський уряд. Фінансова прокуратура Галичини також тісно співпрацювала з органами державної влади та місцевого самоврядування в частині надання юридичних консультацій під час укладення ними угод і прийняття відомчих актів щодо державного майна та пов'язаних із ним інтересів [11, с. 44].

До 1867 р. компетенція галицької фінансової прокуратури у Львові поширювалась й на територію Буковини. Однак після повідомлення в офіційному урядовому віснику 31 грудня 1867 р. розпочала свою діяльність Буковинська фінансова прокуратура у м. Чернівцях. Ці фінансові прокуратури підпорядковувалися Міністерству фінансів Австрії та крайовій фінансовій дирекції [12, с. 133].

Згодом, у березні 1898 р., було прийнято нову службову інструкцію для фінансових прокуратур на території всієї Австро-Угорської імперії, яка значною мірою дублюючи положення попередньої тимчасової інструкції, вдосконалювала правовий статус фінансових прокуратур на території імперії. Ця службова інструкція діяла постійно, до 1918 р. включно [12, с. 134].

Водночас недостатнє фінансування та замала кількість працівників прокуратур знижували ефективність їхньої наглядової функції, не давали змоги повною мірою реалізувати встановлені австрійським, а згодом і австро-угорським законодавством їх повноваження. Значна кількість незакінчених справ у судах краю мала тенденційний характер, а органи прокуратури не мали можливості вживати ефективних і дієвих заходів для зниження їхньої кількості, що сприяло затягуванню таких справ та їх незавершенню [11, с. 45].

Враховуючи тенденції трансформації прокуратур, можна дійти висновку, що в розглянутий період на території сучасних українських земель починають зароджуватись елементи правозахисної функції прокуратури у вигляді комбінації її наглядової та представницької діяльності. Водночас інститут інстигаторства стає прототипом і першоосновою інституту сучасної прокуратури, а його діяльність, спрямована на захист королівських і суспільних інтересів, – базою для подальшого становлення та розвитку правозахисної функції прокуратури [13, с. 52].

У роки революційних потрясінь і громадянської війни правова система перебувала в зруйнованому стані й занепаді, події, що мали місце після 1917 р., зруйнували вироблену віками класичну судову систему, систему слідства і правосуддя [14, с. 14].

Лютнева революція 1917 р. поклала край існуванню монархії в Російській імперії та активізувала в Україні рух за територіальну автономію, хоча Росія залишалася унітарною державою, яка ігнорувала інтереси національних регіонів. У березні 1917 р. була заснована Українська Центральна Рада, а на початку січня 1918 р. Центральна Рада ухвалила спеціальний Закон «Про урядження прокурорського догляду на Україні». Це було продовженням роботи зі створення прокурорського нагляду в УНР. Прокурори запроваджувалися при апеляційних та окружних

судах. У березні цього ж року Центральна Рада затвердила штати Генерального Суду, до штату прокуратури входили Старший прокуратор, три прокуратори, писар та помічник писаря [13, с. 13].

Невдовзі, 8 липня 1918 р., гетьман затвердив ухвалений Радою міністрів Української Держави Закон «Про утворення Державного Сенату». Окремі статті цього Закону торкалися питань прокуратури. Наприклад, було встановлено, що при кожному Генеральному Судді, а також при Загальнім Зібранні Державного Сенату перебувають прокурор і товариш прокурора під вищим наглядом міністра юстиції, як Генерального прокурора [15, с. 14].

Однак Декретом Ради народних комісарів Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – УРСР) від 14 лютого 1919 р. «Про суд» ліквідовано разом із судовими установами, які діяли на території України до встановлення радянської влади і прокурорський нагляд. Нагляд за законністю в державі зосереджувався головним чином у Народному комісаріаті юстиції і його місцевих органах – губернських і міських юридичних відділах.

Згодом, 28 червня 1922 р., ВУЦВК затвердив «Положення про прокурорський нагляд», відповідно до нього Державна прокуратура УРСР входила до складу Міністерства юстиції [16, с. 19].

У цей період органи прокуратури здебільшого відігравали карально-репресивну роль у житті суспільства, її правозахисний потенціал був спрямований передусім на захист державницьких інтересів тоталітарної системи, а діяльність у цій сфері отримала класичну загальнонаглядову форму.

Прокуратура здійснювала нагляд від імені держави за законністю всіх органів влади, господарських установ, громадських і міських організацій і приватних осіб [8, с. 15].

Новий етап у становленні прокуратури в часи Радянського Союзу розпочався з прийняття Центрального Виконавчим Комітетом та Раднаркомом СРСР Постанови «Про затвердження положення про прокуратуру СРСР» від 17 грудня 1933 р. Правозахисна діяльність прокуратури 30-х років ХХ ст. використовувалася для захисту власності держави за господарсько-галузевим принципом. Така практика не виправдала себе і тому в 1936 р. була скасована Постановою Раднаркому СРСР «Про структуру прокуратури СРСР» [8, с. 15].

Відтоді фактично відбулася централізація органів прокуратури СРСР, яка була повністю завершена в липні 1936 р. після утворення Наркомату юстиції СРСР. Прокурорсько-слідчі органи виокремилися із системи НКЮ союзних республік і були підпорядковані прокуратурі СРСР [3, с. 47].

У такому стані органи прокуратури діяли до початку і під час війни. В післявоєнні роки загальнонаглядова діяльність прокуратури вже регулювалася на відомчому рівні «Інструкцією по загальному нагляду» від 27 лютого 1946 р., затвердженою заступником Генерального прокурора СРСР. Згідно зі ст. 7 Інструкції, у центрі уваги прокурора повинні зосереджуватись найбільш актуальні питання укріплення законності, що має схожість із пріоритетними напрямками правозахисної діяльності органів прокуратури вже незалежної України, а також із наскрізними темами, передбаченими розпорядженнями Генерального прокурора України [7, с. 22].

Наступний етап удосконалення роботи органів прокуратури розпочався із затвердження Указом Президії Верховної Ради СРСР від 24 травня 1955 р. «Положення про прокурорський нагляд в СРСР», який характеризується якісно новим рівнем організації наглядової роботи, що спрямовувалась не тільки на захист державних інтересів, але й на захист прав і свобод громадян [7, с. 23].

У зв'язку з прийняттям 7 жовтня 1977 р. Конституції СРСР був прийнятий Закон СРСР «Про прокуратуру СРСР», яким повноваження органів прокуратури щодо захисту інтересів держави та прав громадян було значно розширене; загальний нагляд складався з нагляду за відповідністю видання посадовими особами, органами і організаціями актів Конституції СРСР, Конституціям союзних республік, а також Постановам Ради Міністрів СРСР, Ради Міністрів союзних і автономних республік та нагляду за точним і однаковим виконанням законів посадовими особами і громадянами [8, с. 15].

На думку О.М. Литвака, загальний нагляд радянської прокуратури, як і сама її тодішня діяльність, викликають і позитивну, і негативну оцінку серед юристів, істориків і політиків. Утім, зміст і спрямованість правозахисного потенціалу прокуратури України в історичному розвитку зумовлювалися політико-правовим режимом держави, цілями і завданнями, поставленими державою перед прокуратурою. Спільним для діяльності прокуратури на всіх етапах її розвитку було зміцнення законності, правопорядку, забезпечення верховенства закону [8, с. 15].

У незалежній Україні правозахисна діяльність прокуратури розпочалася з припинення повноважень прокуратури УРСР 4 вересня 1991 р. та прийняття Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р., Концепції судово-правової реформи, схваленої Верховною Радою України та запровадженої відповідною Постановою від 28 квітня 1992 р., низки інших нормативних актів, які й утворили правову базу діяльності органів прокуратури незалежної України, а також вступ України до Ради Європи, який змусив державу взяти зобов'язання щодо реформування органів прокуратури [4, с. 38].

Зважаючи на вагомий роль органів прокуратури у сфері захисту прав громадян, 26 листопада 1993 р. до ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» внесено зміни, якими прокурора зобов'язано розглядати заяви і скарги про порушення прав громадян та юридичних осіб, крім скарг, розгляд яких належить до компетенції суду [4, с. 39].

У зв'язку з прийняттям Конституції України (1996 р.), відповідно до якої були сформовані основоположні правові засади діяльності прокуратури як державного органу та вперше на конституційному рівні визначено її функції [4, с. 39].

Нині основними формами реалізації правозахисних функцій прокуратури є такі:

досудова – шляхом проведення перевірок, вжиття заходів прокурорського реагування, спрямованих на усунення порушень закону, поновлення порушених прав громадян і державних інтересів і притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності;

судова – шляхом захисту прокурором у суді прав громадян та інтересів держави.

Однак у зв'язку з необхідністю реформування органів прокуратури, а також у зв'язку з реалізацією європейських прагнень українського народу, Верховною Радою України було схвалено новий Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. Цей нормативний акт став не лише стартом справжньої реформи окремого відомства, але й початком якісних і невідворотних змін у системі всіх правоохоронних органів держави [17].

Висновки. Отже, враховуючи викладені події та обставини, що відбувалися на територіях України протягом тривалого часу та які, безумовно, вплинули на формування та розвиток органів прокуратури, можна зробити висновок, що на українських землях органи прокуратури розвивалися разом із державою, виконуючи спочатку представницькі функції, а вже пізніше – контрольно-наглядові функції з

реальними можливостями усунення та недопущення порушень законодавства.

Список використаної літератури:

1. Шестопалов Р.М. Історичні передумови становлення та розвитку правозахисної діяльності органів прокуратури України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 2. С. 143–152. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2012_2_22.

2. Грицаєнко Л.Р. Інститут прокуратури в світовій історико-правовій ретроспективі. *Вісник прокуратури*. 2008. № 7. С. 116–123.

3. Михайленко О.Р. Прокуратура України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 336 с.

4. Лакизюк В.П., Михайленко О.Р. Прокуратура України: витоки, розвиток, персоналії та правове регулювання. *Вісник прокуратури*. 2000. № 2. С. 34–42.

5. Калганова О.А., Цимбал П.В., Цимбал Т.Я. Прокуратура України : навч. посібник. Ірпінь : Національний університет ДПС України, 2009. 205 с.

6. Сухонос В.В. Історично-правові передумови виникнення та розвитку інституту прокуратури в Україні. *Вісник прокуратури*. 2007. № 5. С. 100–108.

7. Мавдрик М.Я. Становлення та розвиток прокуратури України як інституту захисту прав і свобод людини і громадянина. *Вісник Харківського університету внутрішніх справ*. 2012. № 3 (58). С. 22–35.

8. Литвак О.М., Шумський П.В. Становлення та розвиток прокуратури України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 3. С. 10–15.

9. Берзін П.С. Джерела кримінального законодавства Австрійської та Австро-Угорської імперій, що застосовувались на українських землях. *Вісник кримінального судочинства*. 2018. № 1. С. 68–75.

10. Кульницький В.С., Бойко І.Й. Система судових органів Галичини у складі Австро-Угорщини. *Право України*. 2001. № 11. С. 137–139.

11. Панич Н.Ю. Створення та правовий статус Галицької фінансової прокуратури (1852–1918 рр.). *Університетські наукові записки*. 2007. № 4 (24). С. 44–45.

12. Никифорак М.В. Фінансова прокуратура Буковини у 1867–1918 рр. *Право України*. 2001. № 1. С. 133–134.

13. Савуляк Р.В. Виникнення та розвиток посади інстигатора (прокурора) на території Правобережної України за часів Речі Посполитої. *Вісник Львівського університету*. 2008. Вип. 46. С. 52–58.

14. Правовий статус потерпілого у кримінальному процесі України : монографія / Гарбовський Л.А., Дідківська Г.В., Топчій В.В. Вінниця : ТОВ «Нілан – ЛТД», 2018. 152 с.

15. Литвак О.М., Шумський П.В. Становлення та розвиток прокуратури України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 3. С. 10–15.

16. Мурза В.В. Прокуратура в державному механізмі УСРР (1922–1933 рр.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 – «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Харків, 2003. 19 с.

17. Офіційний сайт Національної академії прокуратури України. URL: <http://www.ap.gov.ua/ua/index.html>.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Курбатова Ірина Сергіївна – кандидат юридичних наук, старший прокурор прокуратури м. Києва

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR
Kurbatova Iryna Serhiivna – Candidate of Law Sciences, Senior Prosecutor of the Prosecutor's Office of Kyiv

nnipravo@ukr.net