

**НЕСТЕРЕНКО І. В.,**  
аспірант кафедри адміністративного  
та господарського права  
юридичного факультету  
(Запорізький національний університет)

УДК 347.97/.99:347.963

**ІСТОРИОГРАФІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАСАД УЧАСТІ ПРОКУРОРА  
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІЙ  
ДОКТРИНІ ТА ГЕНЕЗА ЗАКРІПЛЕННЯ ЇХ У ВІТЧИЗНЯНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ**

У статті розкрито етапи становлення і функціонування інституту прокуратури, проаналізовано світовий досвід участі прокурора у захисті суб'єктивних прав, свобод та інтересів у публічно-владній сфері в органах адміністративної юстиції.

**Ключові слова:** етапи розвитку, участь прокурора в адміністративному судочинстві, реформування органів прокуратури.

В статье раскрыты этапы становления и функционирования института прокуратуры, проанализирован мировой опыт участия прокурора в защите субъективных прав, свобод и интересов в публично-властной сфере в органах административной юстиции.

**Ключевые слова:** этапы развития, участие прокурора в административном судопроизводстве, реформирование органов прокуратуры.

The article deals with the stages of formation and functioning of the prosecutor's office of the Institute, analyzed the world experience the prosecutor's participation in the protection of subjective rights, freedoms and interests in the sphere of public power in the administrative organs of justice.

**Key words:** administrative process and administrative justice, Code of Administrative Justice in Ukraine.

**Вступ.** Прокуратура відіграє значну роль у захисті прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, а також інтересів держави. Діяльність прокуратури спрямована на забезпечення дотримання законності в державі, налагодження належного функціонування всіх ланок органів виконавчої влади тощо.

Існує низка робіт із адміністративного права та процесу, присвячених здебільшого загальним проблемам адміністративного процесу (О.М. Бандурка, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, В.Г. Перепелюк та інші), формуванню адміністративної юстиції в Україні (І.Б. Коліушко, Ю.С. Педько, А.В. Руденко, А.О. Селіванов, О.І. Шостенко тощо), а також проблемам захисту прав громадянина у відносинах із органами виконавчої влади (В.Б. Авер'янов, І.Л. Бородін, І.О. Грибок та інші).

Поряд із цим, проаналізувавши наукову базу з питання участі прокурора в адміністративному процесі у різні історичні періоди, можна дійти висновку, що вказаному питанню не приділено достатньої уваги, не вивчено проблематику такої участі.

Так, прокуратура пройшла становлення у певні етапи свого розвитку. Різні вчені-юристи виокремлюють різну періодизацію (етапи) становлення прокуратури як органу. Здебільшого дослідження вчених розпочались у пострадянські часи.



**Постановка завдання.** Метою статті є розкриття етапів становлення і функціонування інституту прокуратури, аналіз світового досвіду участі прокурора у захисті суб'єктивних прав, свобод та інтересів у публічно-владній сфері в органах адміністративної юстиції.

**Результати дослідження.** Як влучно зазначає Т.О. Коломоець, у своїх спробах виділити певні етапи у становленні і функціонуванні інституту прокуратури вчені-юристи розглядають їх періодизацію. У свою чергу, вчені-історики у становленні прокуратури, як правило, виділяють три основні етапи її трансформації: дореформена царська прокуратура (1722–1864 рр.); післяреформена прокуратура (1864–1917 рр.); прокуратура радянського і сучасного періодів (з 1922 р. до сьогодні) [1; с. 271]. Так, наприклад, Б. Ференц зазначає, що прокуратура України пережила три історичних періоди: дорадянський, радянський та пострадянський [2; с. 13–18]. М. Мичко виокремлює чотири історичних періоди: період знаходження України у складі Російської імперії (1722–1917 рр.), період Української Народної Республіки (1917–1922 рр.), радянський період (1922–1991 рр.) та пострадянський (або сучасний) період (з 1991 р. до сьогодні) [3; с. 255]. У свою чергу, Є. Попович наголошує на наявності п'яти історико-правових етапів: періоду приєднання Правобережжя України до складу Речі Посполитої (1578–1795 рр.), періоду приєднання України до складу Російської імперії (1722–1917 рр.), періоду УНР (1917–1922 рр.), Радянський період (1922–1991 рр.), періоду незалежної Української держави (з 1991 р.) [4; с. 352].

В.В. Сухонос виокремлює такі етапи розвитку органу прокуратури, як:

– період з 1722 до 1917 р.;

– організація і діяльність прокуратури в період української революції (1917–1921 рр.);

– створення та розвиток прокуратури у складі СРСР [5; с. 448].

М. Мавдрик виділяє такі етапи, як:

– становлення за часів перебування України у складі Російської імперії та інших держав;

– нормативно-правове становлення за часів боротьби України за незалежність у 1917–1921 рр.;

– створення і розвиток прокуратури у складі Радянського Союзу;

– нормативно-правове оформлення у Конституції та законах незалежної України [6; с. 22].

Є. Попович виокремлює п'ять історико-правових періодів розвитку інституту прокуратури в Україні:

– період входження Правобережжя України до складу Речі Посполитої (1578–1795 рр.);

– період входження України до складу Російської імперії (1722–1917 рр.);

– період Української Народної Республіки (1917–1922 рр.);

– радянський період (1922–1991 рр.);

– період незалежності Української держави, який розпочався у 1991 році. [4; с. 143].

Р. Шестопапов виокремлює період правозахисної діяльності прокуратури незалежної України (з 1991 р. до сьогодні), який умовно поділяє на два етапи: доконституційний (1991–1996 рр.) та післяконституційний (з 1996 р. до сьогодні). Однією із форм реалізації правозахисної діяльності прокуратури незалежної України на післяконституційному етапі автор зазначає судову – представництво прокурором у суді прав громадян та інтересів держави. [7; с. 152].

Аналіз світового досвіду участі прокурора у захисті суб'єктивних прав, свобод та інтересів у публічно-владній сфері в органах адміністративної юстиції дав змогу визначити, що наразі склалися чотири моделі захисту, які виокремлено залежно від ступеню розвинутої демократичних інститутів держави. Перша пов'язана із здійсненням представництва адвокатурою інтересів громадян у суді. Прокуратура при цьому або взагалі відсутня, або здійснює функції лише кримінального напрямку (Великобританія, Італія). Другу модель утворюють країни, в яких демократія знаходиться на високому ступені розвитку, де прокуратура є учасником адміністративного судового процесу з тим, щоб захищати у ньому передусім державні та інші публічні інтереси, інтереси законності. Суб'єктивні права громадян захищає адвокатура. Держава гарантує малозабезпеченим громадянам безоплатну правову допомогу (США, ФРН, Франція, Польща та ін.). Третя модель запроваджена в країнах, які



знаходяться на перехідному етапі побудови громадянського суспільства, формування розвиненої економічної системи. Прокурор є учасником адміністративного судочинства, забезпечуючи інтереси як держави, так і приватних осіб, не здатних самотійно захищати свої права, свободи від порушень суб'єктами владних повноважень (пенсіонерів, соціально незабезпечених, недієздатних, хворих, малолітніх тощо) (Російська Федерація, Угорщина, Молдова, Україна, Бразилія та ін.). Четверта модель функцій прокуратури в адміністративному процесі виявляється у країнах, у яких і дотепер відсутній політичний плюралізм, функціонує авторитарна держава. Прокуратура здійснює суцільний нагляд за законністю, зокрема за діяльністю органів правосуддя, уповноважується подавати позови та вступати у будь-який судовий процес, виходячи із суб'єктивної думки щодо необхідності захисту в ньому інтересів держави чи будь-якої особи (Таджикистан, Туркменістан, Білорусь, Китайська Народна Республіка, Куба, В'єтнам).

Як влучно зазначає М. Стефанчук, наукова полеміка з приводу історичного аспекту функції представництва прокуратурою України інтересів громадянина або держави в суді засвідчує потребу у дослідженні історичних та правових передумов становлення цієї функції та з'ясування доктринальних поглядів на періодизацію [8; с. 167].

Так, наприклад, М. Муравйов, досліджуючи розвиток та основні типи прокуратури, вказував, що назва «прокуратура» походить від латинського дієслова «procurare», що означає опікуватися, завідувати, чимось управляти. Від цього слова походить іменник «procurator» – завідувач, керівник. Відповідно до цього стародавньою французькою мовою стряпчий, повірений, управитель справами називався «procurateur», що згодом скоротилось до «procureur». Таким чином, термін «прокурор» етимологічно та історично містить поняття представництва інтересів однієї особи перед іншою [9; с. 551].

Таким чином, функція представництва була притаманна органу прокуратури від самого початку її створення.

Необхідно сказати, що стародавній світ не знав інституту прокуратури. Водночас у стародавніх установах та у правовій свідомості тогочасних народів знайшли своє місце та визнання задатки цього необхідного елемента сучасної юстиції, зокрема у вигляді повірених держави чи її глави. Від стародавнього світу ці задатки за посередництва римського права дістались у спадок наступним епохам. [9; с. 552].

В. Сухонос охарактеризував цей історичний етап як «періодизацію» прокуратури, зазначивши, що зародження прокуратури в її сучасному розумінні зумовлене розвитком середньовічного європейського суспільства (у результаті секуляризації церква втратила право здійснювати судочинство у більшості категорій цивільних та кримінальних справ, у багатьох країнах почали формуватися розгалужені судові системи тощо), що поступово привело до змін у масовій правосвідомості. Перша європейська країна, де було створено систему органів прокуратури, – середньовічна Франція, яка вважається «батьківщиною» прокуратури у сучасному розумінні. Засновником французької прокуратури вважають короля Філіпа IV Красивого, згідно з ордонансом якого від 25 березня 1302 р. було засновано цей орган та визначено організацію представництва корони в судах королівськими прокурорами. Цим же ордонансом було затверджено присягу прокурорів і адвокатів короля, що свідчило про те, що вони були покликані захищати в суді не лише інтереси монарха, а й державні інтереси в цілому. Це дало можливість створити у Франції у XII – XIII ст. при судах різних рівнів численний клас стряпчих прокурорів, з-поміж яких король обирав собі повірених. Тобто спочатку французька прокуратура виконувала у чистому вигляді функції представника інтересів короля у суді, а значно пізніше почала захищати інтереси держави та суспільства в цілому [10; 100–107].

С. Казанцев зазначає, що судово-представницька функція французької прокуратури завжди визначала суть цього інституту у королівській Франції. Цікаво, що першою функцією французької прокуратури було представництво у суді приватної особи [11; с. 455].

У Франції було запозичено головну функцію – нагляд за точним виконанням закону тим органом, при якому знаходився прокурор. Необхідно зазначити, що французькі проку-



рори діяли при судових органах, а російські – при адміністративних. Інші судові функції прокуратури були відкинуті Петром I. [11; с. 455].

Функції представництва органів прокуратури на території України з'являються значно пізніше.

На українських землях інститут прокуратури бере початок з 1722 р. у складі Російської імперії. Так, указом «Про заснування у Глухові малоросійської колегії та про призначення в оную присутствующим бригадира Вельямінова» від 16 травня 1722 р. на території України було засновано посаду прокурора. Основними завданнями прокурора були такі, як нагляд за законністю діяльності державних органів та структур, нагляд за законністю та правопорядком, боротьба з корупцією, контроль та нагляд за місцями утримання ув'язнених від вартою [12; с. 30–34].

Дуже важливим етапом розвитку прокуратури стала реформа 1775 р., яку називали губерньською. Вказана реформа відбулась за правління Катерини II. Так, до реформи прокуратура у Росії існувала виключно як орган загального нагляду, і тільки після реформування запроваджено посади губерньських стряпчих і прокурорів та стряпчих губерньських судових органів. Обов'язки губерньських стряпчих зводились до виступу у судах із висновками від імені відповідних прокурорів, але вони могли бути і позивачами у справах, що стосувалися казенного інтересу, а також у справах малолітніх, які не мали опікунів. [11; с. 229–230].

З урахуванням прийняття Верховною Радою України 14 листопада 2014 р. нового Закону України «Про прокуратуру» логічним виглядає виділення ще одного етапу – сучасного (XXI ст.), із активними реформаційними процесами. Безперечним є зв'язок цих історико-правових досягнень із спеціальними галузевими доктринальними дослідженнями. Щодо виокремлення етапів дослідження засад участі прокурора в адміністративно-юрисдикційних провадженнях у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині – вони вченими не виокремлюються взагалі. Цілком логічним є для виокремлення періодизації дослідження засад участі прокурора в адміністративно-юрисдикційних провадженнях із використанням всіх наявних джерел, що дає змогу вести мову про традиційний узагальнений підхід вчених до проблематики до XXI ст. із дублюванням чинних нормативних засад, завдяки чому дослідження характеризується узагальненим змістом, фрагментарністю спеціалізованого аналізу засад участі прокурора саме в адміністративно-юрисдикційних провадженнях. З початку XXI ст. спостерігається певна спеціалізація досліджень (як щодо окремих адміністративних проваджень, так і щодо прокуратури в цілому), що дає змогу вести мову про певну ґрунтовність наукового пошуку, фундаменталізацію результатів останнього. Відповідну тенденцію варто зберегти і на майбутнє. У зв'язку з цим можна запропонувати власний розподіл доктринального аналізу (його історіографії) на два етапи: 1) перший етап (XV – XX ст.) характеризується здебільшого фіксуванням нагляду прокуратури як засобу забезпечення законності, різновиду наглядової діяльності держави; 2) другий етап – етап спеціалізації доктринальних досліджень (з початку XXI ст.) – характеризується звуженням предмету доктринальних досліджень, орієнтацією не на узагальнені питання стосовно статусу прокурора, а на участь прокурора у різних видах адміністративних проваджень.

За результатами порівняльного аналізу участі прокурора в адміністративному судочинстві слід зазначити, що участь прокурора в країнах із розвинутою демократією є більш вузькою, ніж у нашій державі, і зводиться, головним чином, до забезпечення ним в адміністративних судах інтересів держави, інших публічних інтересів (наприклад законності в державному управлінні, рішень органів адміністративної юстиції тощо). У Великій Британії інститут прокуратури взагалі відсутній. Функції відстоювання права виконують юридичні корпорації баристерів і солісоторів, які є недержавними адвокатськими об'єднаннями. Як зазначає Т.В. Апарова, корпорація баристерів виникла з докторів права та їх учнів. Солісотори пішли від судових стряпчих (аторнеїв), зазвичай не мали спеціальної юридичної освіти, займались виключно підготовкою матеріалів для їх подання у суд. Солісотори забезпечували зв'язок клієнтів із баристерами. Лише Закон 1990 р. про суди та правове обслуговування розширив права солісоторів, вони отримали можливість вести судові тяжби в судах місцевого значення і мати сертифікат адвоката. Водночас представляти інтереси фізичних та



юридичних осіб у судах апеляційної та касаційної інстанцій до сьогодні мають право тільки баристери [13; с. 157].

В Італії інститут адміністративної юстиції та прокуратури закріплено на конституційному рівні. Водночас органи прокуратури не наділені правом бути суб'єктом адміністративно-процесуальних судових відносин. [14; с. 488].

Приклади представництва прокурором в адміністративному судочинстві мають місце і в латиноамериканських країнах. Так, ст. 129 Конституції Бразилії на органи прокуратури, окрім іншого, покладено здійснення піклування про дійсну повагу з боку органів державної влади і державних служб до прав громадян, гарантованих цією Конституцією, вжиття необхідних заходів для їх забезпечення; проведення цивільного слідства й подання цивільних позовів з метою охорони суспільного і державного надбання, навколишнього природного середовища та інших колективних та значимих інтересів; захист у судовому порядку прав та інтересів індіанського населення. [14; с. 488].

У Колумбії при Генеральній прокуратурі створений спеціальний інститут народних захисників, що представляють у судах права і свободи людини, зокрема в разі їх порушень органами влади А. Уртадо відзначає, що судом першої інстанції у справах про поновлення прав і свобод громадян у публічно-владних взаємовідносинах є будь-яких суд за місцем їх порушення чи загрози порушення [15; с. 134–140].

Прокурор займає важливе місце й у Німеччині, країні, де адміністративна юстиція найбільш розвинута та детально врегульована. Держава гарантує захист в адміністративному судочинстві прав осіб, які не здатні це робити самостійно (малозабезпечені інваліди, багатодітні, безробітні тощо), надання їм адвокатів з оплатою послуг останніх із державного бюджету. Прокуратура представляє в адміністративних судах винятково публічні інтереси та забезпечує, беручи участь у судових засіданнях та за допомогою інститутів апеляційного, касаційного оскарження, законність судових рішень у справах, що становлять чималу суспільну значимість [16; с. 320].

Аналізуючи роль прокурора в адміністративному судочинстві крізь час, необхідно зазначити, що історичні аспекти значення органів прокуратури рухаються по спіралі. Так, за часів правління В.І. Леніна роль прокуратури була знівельована, представництво інтересів громадянина та держави перестало бути функцією прокуратури, до її функцій належало лише підтримання державного обвинувачення у судах. Така ситуація мала місце з 1918 по 1923 р. Однак через п'ять років свавілля та беззаконня питання розширення функцій органів прокуратури, зокрема представництва, знову почало набирати актуальності.

Сьогодні Україна спрямовує свій розвиток з огляду на правові системи Європейських країн та США.

Так, органи прокуратури зазнали значного реформування, внесені зміни до Конституції України, Закону України «Про прокуратуру», інших нормативно-правових актів, згідно із якими органи прокуратури позбавлені права представляти інтереси громадян та інтереси держави і роблять це лише у виключних випадках.

Таким чином, функції представництва органів прокуратури знову скорочено, повноваження прокурора обмежено, як уже неодноразово траплялось з огляду на історичні періоди розвитку органів прокуратури.

**Висновки.** У ході реформування органів прокуратури важливим аспектом є перейняття досвіду зарубіжних країн, аналіз помилок та здобутків наших предків з огляду на наше історичне минуле, етнічну групу та територіальне місцезнаходження саме українського народу.

#### **Список використаних джерел:**

1. Кобзарев Ф.М. Правовой статус российской прокуратуры и проблемы его развития / Ф.М. Кобзарев. – Москва : ИПК РК Генпрокуратуры, 2002. – 271 с.
2. Ференец Б.В. Історія прокуратури України / Б.В. Ференец // Проблеми організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах. Збірник наукових праць. – Харків : Інститут підвищення кваліфікації. Генеральна прокуратура України, 1998. – С. 13–18.



3. Мычко Н.И. Прокуратура Украины : роль и место в системе государственной власти / Н.И. Мычко. – Донецк : Донеччина, 1999. – 255 с.
4. Попович Є.М. Шляхи розвитку прокуратури України : монографія / Є.М. Попович – Харків : Торнадо, 2009. – 352 с.
5. Сухонос В.В. Прокуратура в системі державних органів України: теоретичний аналіз сучасного стану та перспектив розвитку: моногр. / В.В. Сухонос. – Суми: Університетська книга, 2008. – 448 с.).
6. Мавдрик М.Я. Становлення та розвиток прокуратури України як інституту захисту прав і свобод людини і громадянина / М.Я. Мавдрик // Вісник Харківського університету внутрішніх справ. – 2012. – № 3 (58). – С. 22–35).
7. Шестопапов Р. Історичні передумови становлення та розвитку правозахисної діяльності органів прокуратури України / Р. Шестопапов // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 2. – С. 143–152.
8. Стефанчук М. Історичні та правові передумови становлення функції прокуратури України з представництва інтересів громадянина або держави в суді / М. Стефанчук // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2014. – № 4. – С. 165–178 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/pdf/4-2015/stefanchuk.pdf>.
9. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности : пособ. для прокурорской службы / Н.В. Муравьев. – М.: Университетская типография, 1889. – Т. 1: Прокуратура на Западе и в России. – 552 с.).
10. Сухонос В. Історично-правові передумови виникнення та розвитку інституту прокуратури в Україні / В. Сухонос // Вісник прокуратури. – 2007. – № 5 (71). – С. 100–107.).
11. Казанцев С.М. Прокуратура Российской империи: Историко-правовое исследование: дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Казанцев С.М. – М.: РГБ, 2003. – 455 с.).
12. Наулік Н. Основні аспекти становлення та розвитку діяльності прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді / Н. Наулік // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2013. – № 5(33). – С. 30–34.
13. Апарова Т.В. Суды и судебный процесс Великобритании. Англия, Уэльс, Шотландия. – М.: Институт международного права и экономики, изв-во «Триада», 1996. – 157 с.
14. Конституции зарубежных стран: Сборник / Сост. В.Н. Дубовин. – М.: Юрлитинформ, 2003. – 448 с.).
15. Уртадо А. основные права человека и их защита по законодательству Колумбии // Государство и право. – 1994. – № 5. – С. 134–140).
16. Положення про адміністративні суди Німеччини в редакції від 19 березня 1991 р. // Адміністративна юстиція: проблеми та перспективи запровадження в Україні: Мат. міжнар. наук.-практ. конф. (29–30 листопада) // Верховний Суд України, Цент політико-правових реформ. – К., 2002. – 320 с.).

