

Анна Василівна **ПРИСЯЖНА**

Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0809-4657>

e-mail: [anna.melanchuk@gmail.com](mailto:anna.melanchuk@gmail.com)

## НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ВИНИКНЕННЯ І РОЗВИТКУ ЗАСАД (ПРИНЦИПІВ) ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ЯК ПРАВООХОРОННОГО ОРГАНУ

*Встановлено, що вивчення принципів організації й діяльності української прокуратури неможливе без науково-історичного аспекту їх виникнення розвитку. Діалектика розвитку суспільного життя така, що сьогодення й майбутнє не бувають без минулого, без певної своєї історії. Досліджено історичні витоки зародження, формування поняття й розвитку системи принципів організації та діяльності прокуратури. Доведено, що принципи організації та діяльності прокуратури в умовах її реформування набувають надзвичайно важливого значення як для науки, так і для практики.*

**Ключові слова:** прокурор, принципи, засади, принципи організації та діяльності прокуратури, правоохоронний орган

### ВСТУП

Необхідність дослідження обраної теми обумовлена тим, що останнім часом дуже гостро обговорюється питання про порушення деяких принципів організації та діяльності української прокуратури. Принципи організації й діяльності прокуратури, їх генезис не були достатньо розроблені у науковому плані, рідко є предметом дослідження науковців на монографічному рівні. Все ж, визнаючи важливість вкладу існуючих досліджень із даної теми, неможна стверджувати, що принципи організації й діяльності української прокуратури отримали до теперішнього часу достатню наукову розробку в якості основних ідейних засад, азів, на яких будується вся організація й діяльність прокуратури.

**МЕТА** статті – дослідження проблем сутності, генезису, значення системи засад (принципів) організації та діяльності прокуратури України, а також розроблення теоретичних положень та обґрунтованих наукових пропозицій, спрямованих на вдосконалення їх правового регулювання.

### МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Робота базується на працях вітчизняних і закордонних вчених, а також на матеріалах періодичних видань, статистичних збірниках. У проведенні дослідження використовувалися методи аналізу й синтезу, порівняння та узагальнення.

### РЕЗУЛЬТАТИ

Будь-які теоретичні дослідження мають успіх лише тоді, коли вони містять аналіз наукової думки попередників та на їх основі з урахуванням сучасності висловлюються інші вже більш нові ідеї. Отже, важливим у дослідженні принципів організації та діяльності прокуратури в умовах її реформування є вивчення стадій генезису цих принципів у науці.

Вважаємо, доцільно розпочати із декількох слів про зародження прокуратури у країнах Європи. Зокрема, у Франції Ордонансами короля Філіпа IV від 1302 р. заснувалась прокуратура як орган представництва інтересів монарха. Прокурори називалися «людьми короля» й забезпечували участь у судових процесах, кримінальне переслідування і стягнення судових зборів.

У літературі зазначається, що прокуратура Франції послужила прообразом прокуратури Росії і є до цього часу еталоном прокуратури західних країн, а засновником органів прокуратури і прокурорського нагляду в Росії по праву вважається Петро I. Саме він Указом від 12 січня 1722 р. заснував прокуратуру Російської імперії [1, с. 69]. В Указах Петра I знаходимо риси принципу законності. Так, уже зі змісту Указів від 12 січня 1722 р. «Про створення прокуратури в Російській імперії» і від 27 квітня 1722 р. «Про посаду Генерального прокурора» випливає, що «прокуратура засновувалася з метою здійснення гласного контролю (нагляду) за дотриманням законності в діяльності центральних і місцевих органів державної влади». Здійснюючи нагляд за законністю в діяльності названих органів і посадових осіб, прокурори повинні були самі діяти на підставі законів, не порушувати їх.

Вже також є й риси принципу гласності. Це відзначають у своїх роботах різні автори. Так, Ю. Винокуров відмічає: «Прокуратура утворювалася з метою здійснення гласного контролю (нагляду) за дотриманням законності...» [2, с.35].

Також можна говорити і про наявність у діяльності прокуратури того часу принципу централізації. Наприклад, В. Рохлін, говорячи про прокуратуру часу правління Петра I, стверджує, що «основним принципом її організації був визнаний принцип суворої централізації й підзвітності, підпорядкованості верхній владі» [2, с. 36].

Можна вважати, що були також й елементи принципу єдності організації та діяльності прокуратури того часу. Уже в той період прокуратура являла собою деяку єдину централізовану систему органів. Єдині були цілі та завдання прокурорського нагляду [3, с. 431].

Стосовно принципу незалежності, у часи правління Петра I, то він був досить своєрідний. З указів Петра I складно зробити однозначний висновок про незалежність прокуратури від її піднаглядних суб'єктів. В указах знаходимо лише суцільні обмеження принципу незалежності.

Подальші істотні зміни в правовому регулюванні організації й діяльності прокуратури Росії, а разом і України як складової частини імперії, відбулися в

період правління Катерини II та Олександра II. Відбувається відхід від встановленого Петром I порядку здійснення вищого нагляду прокуратури за додержанням законів у державі (а це удар, насамперед, по принципу законності); звужується державне значення прокуратури, руйнуються основні ідеї – принципи організації й діяльності прокуратури, зароджені й затверджені Петром I.

За Катерини II виникає деяка парадоксальна ситуація стосовно принципів організації й діяльності прокуратури. З одного боку, зростає роль прокурора, йде деяка тенденція зміцнення принципів прокурорського нагляду й самої прокуратури як органу нагляду, але з іншого боку, – виникає низка проблем на шляху розвитку названої тенденції, зокрема проблема ослаблення деяких принципів організації й діяльності прокуратури.

Розвивається і зміцнюється принцип централізації: спочатку відновлюється посада Генерал-прокурора, а після сенатської реформи 1763 р. засновуються посади нижчестоящих прокурорів – зокрема, провінційних прокурорів, чия діяльність регламентується раніше прийнятими законодавчими актами про прокуратуру та інструкціями Генерал-прокурора.

Враховуючи становище прокурора як державного чиновника, можна виділити такі принципи, як невідокремленість посад прокурорів від посади інших державних чиновників. Прокурор як посадовець був управителем майна, маєтку, бібліотеки імператора, царя, займався податками тощо. Як державний чиновник прокурор очолював адміністрацію імператора, представляв справи від його імені й на основі підлеглості був йому підзвітний. У своїй діяльності прокурор керувався принципом одноособовості [4, с. 20–21].

Певні зміни відбулися у системі прокуратури, принципах її організації та діяльності у прийнятті в 1775 р. «Урядження для управління губерніями Всеросійської імперії». Це стосувалося того, що нагляд у губерніях здійснювали три особи: прокурор і при ньому два стряпчих, один із казенних, інший із кримінальних справ, що говорило про підсилення принципу централізації. Прокурори і стряпчі при них склали певну єдність. Ця єдність як принцип полягала в тому, що всі вони «єдиним статутом говорять», «у випадку необхідності один стряпчий замінює іншого. Прокурори і стряпчі загальною думкою вирішують сумнів».

У 1862 р. Державна Рада Російської імперії прийняла «Основні положення про прокуратуру», який закріплював принципи організації й діяльності прокуратури, що були непорушними впродовж усього періоду існування Російської імперії. Відповідно до Положень до принципів організації й діяльності прокуратури були віднесені: здійснення верховного нагляду в імперії Генерал-прокурором; незалежність прокурорів від місцевих впливів у прийнятті ними будь-якого рішення; здійснення прокурорами покладених на них повноважень від імені всієї системи органів прокуратури; єдність і суворя централізація органів прокурорського нагляду; суворя підлеглість прокурорів нижчого рівня прокурорам вищого рівня [5, с. 17].

Треба відмітити, що тоді існувало вже поняття загального нагляду, який ґрунтувався на засадах універсальності й означав нагляд за дотриманням і виконанням закону в будь-яких можливих проявах і видах.

Предмет загального нагляду поділявся на: охорону загального благоустрою у губернії, нагляд у казенних справах, з суду й розправи [1].

Царська імператорська прокуратура, до якої належали органи української прокуратури, існувала до жовтня 1917 р. Унаслідок економічного та політичного розвитку Російської імперії люднева революція 1917 р. поклала край існуванню монархії в країні. Революція посилила рух за територіальну автономію в Україні. І як результат у 1917 р. заснована Українська Центральна Рада, головою якої було обрано М.С. Грушевського.

Першим законом про українську прокуратуру був закон «Про створення Генерального Суду», до складу якого входили цивільний, кримінальний та адміністративний департаменти, а також прокуратура.

4 січня 1918 р. Центральна Рада прийняла Закон «Про урядження прокурорського нагляду на Україні», на основі якого в апеляційних та окружних судах створені прокуратури [6, с. 403–407]. 22 січня 1918 р. Українська Центральна Рада прийняла Четвертий Універсал, яким проголошено Україну самостійною державою, а 29 квітня, передостаннього дня свого існування, затвердила Конституцію УНР. Розвиток держави та її структур на основі Конституції було перервано гетьманським переворотом, у результаті чого Українська гетьманська держава прийшла на зміну УНР.

3 квітня до листопада 1918 р. в Україні діяв Гетьманат, який розпустив Центральну Раду та уряд і скасував усі закони держави. 8 липня 1918 р. гетьман України Скоропадський затвердив Закон «Про створення Державного Сенату», який регулював організацію та діяльність прокуратури. Закон передбачав, що «в кожному суді та на загальних зборах Державного Сенату прокурор та товариш прокурора перебувають під найвищим наглядом міністра юстиції як Генерального прокурора» [7, с. 76]. Прокуратура була зобов'язана дотримуватися норм, які регулювали діяльність прокуратури Правлячого Сенату до революції.

У листопаді 1918 р. було створено Директорію, яка повернула назву держави УНР, скасувала закон гетьманського уряду про утворення Державного Сенату і відновила діяльність Генерального Суду, який отримав назву «Надвисьчий Суд Української Народної Республіки», до штату якого включалася прокуратура. Але широка діяльність прокуратури не розгорнулася. На території України вже діяв Радянський уряд.

Наступний етап розвитку прокуратури в Україні розпочався у лютому 1919 р., коли за указом Ради Народних Комісарів України від 19 лютого 1919 р. скасовано усі судові органи, включаючи прокурорський нагляд, які діяли в Україні до радянського режиму.

Можна стверджувати, що поштовхом для створення державної прокуратури в Україні, ще на передодні створення Радянського Союзу, було Положення про прокурорський нагляд від 28 червня 1922 р., затвержене ВУЦВК [8, с. 223–227]. Прокуратура функціонувала на правах окремого відділу Народного Комісаріату юстиції. Прокуратура того часу створювалася та діяла на принципах централізації та незалежності від місцевих органів влади.

Завдання, принципи організації та діяльності про-

куратури були визначені В. Леніним. Особисто він відстоював принципи централізації й незалежності представників прокурорського нагляду від місцевих органів влади, був категорично проти так званої «подвійної» підпорядкованості прокуратури [9, с. 197–201].

Деякі принципи організації та діяльності прокуратури більше залишалися лише на папері, а не в житті, зокрема, принцип незалежності прокуратури. Тоді, коли прокуратура тільки розпочинала свою діяльність, більшовицька партія взяла її під свій контроль. Так, уже в грудні 1922 р. ЦК РКП своїм циркуляром встановив, що партійні органи повинні здійснювати контроль за діяльністю прокуратури [10, с. 18–23].

Виходячи із норм Положення про прокурорський нагляд, можна виділити таку систему принципів організації й діяльності органів прокуратури: публічність; безпосередність нагляду за діяльністю у сфері розкриття злочинів; поєднання посади Наркома юстиції і Прокурора Республіки; єдиноначальність; незалежність від місцевих органів; єдність, взаємозамінюваність, однакове правове регулювання; централізація; підзвітність Президії ЦВК; диспозитивність; забезпечення законності й дисципліни в системі органів прокуратури; конфіденційність; виключність виконання обов'язків органами прокуратури; активність у здійсненні нагляду за дотриманням законів [4, с. 33–34].

Законодавство про прокуратуру постійно розвивалося, що було обумовлено об'єктивними чинниками. Так, з утворенням Радянського Союзу виникла необхідність у централізованій прокуратурі. Спочатку прокуратура союзного масштабу була утворена у складі Верховного Суду Союзу РСР. З приводу принципів організації й діяльності прокуратури, суттєвим є те, що встановлюється принцип недоторканості прокурора Верховного Суду Союзу, його заступників і старших помічників [11, с. 304, 382].

Розвиток суспільного життя, забезпечення законності у всіх сферах соціальних відносин у масштабі всього Радянського Союзу вимагали повного об'єднання й централізації органів прокуратури. Постановою ЦВК і РНК СРСР від 17 грудня 1933 р. затверджено Положення про Прокуратуру Союзу РСР, ліквідовано Прокуратуру Верховного Суду Союзу РСР. Положенням закріплювалися принципи загального керівництва діяльністю прокуратури союзних республік; обов'язковість вказівок і розпоряджень прокурора Союзу для всіх органів прокуратури; централізація цих органів; виконання Прокуратурою Союзу РСР своїх завдань безпосередньо, або ж через прокурорів союзних республік.

24 травня 1955 р. прийнято Положення про прокурорський нагляд у СРСР, в якому знайшов своє відображення подальший розвиток ленінських положень про сутність, принципи і функції прокуратури в суспільстві. Але і в цьому документі не знайшлося місця окремій статті, в якій би була зазначена система принципів організації й діяльності органів прокуратури.

27 лютого 1959 р. прийнято Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про утворення Колегій у Прокуратурі СРСР і прокуратурах союзних республік». Можна сказати, що цим Указом було введено принцип поєднання єдиноначальності з колегіальністю в організації та діяльності органів прокуратури [4, с. 36].

З урахуванням положень Конституції СРСР, прийнятої 7 жовтня 1977 р., Верховна Рада СРСР 30 листопада 1979 р. прийняла Закон СРСР «Про прокуратуру СРСР». З цього приводу у наказі Генерального Прокурора СРСР № 52 від 6 грудня 1979 р. зазначалося, що Закон про прокуратуру СРСР базується на ленінських принципах демократії й законності; визначає завдання, основні напрями, організацію й порядок діяльності органів прокуратури [12, с. 252]. Важливим є те, що саме цим Законом принципам організації й діяльності органів прокуратури приділена окрема стаття – «Принципи організації й діяльності прокуратури».

З розпадом Радянського Союзу виникла об'єктивна необхідність прийняття законів про прокуратуру в союзних республіках, які стали суверенними державами. Така потреба виникла і в Україні. Україна першою серед республік колишнього СРСР 5 листопада 1991 р. прийняла ЗУ «Про прокуратуру», яким покладено початок нового етапу розвитку та діяльності органів прокуратури України. У ст. 6 Закону закріплювалися принципи організації й діяльності прокуратури.

Видатною подією доленосного значення стало прийняття 28 червня 1996 р. нової Конституції України. Питанням регламентації діяльності прокуратури тоді присвячувався розділ VII Конституції.

У 2012 р. організація та діяльність прокуратури зазнали змін у зв'язку із прийняттям нового КПК України, в якому реформовано статус прокурора у кримінальному провадженні. 14 жовтня 2014 р. прийнято новий Закон України «Про прокуратуру», яким обмежено систему функцій прокуратури; реформовано систему органів прокуратури; закріплено перелік засад організації та діяльності прокуратури тощо.

Зі змісту положень Закону «Про прокуратуру» вбачається, що принципи організації та діяльності прокуратури цей Закон визначає через відповідні засади. Так, ч.1 ст. 3 Закону «Про прокуратуру» містить перелік засад прокуратури. Водночас цей перелік засад неможна вважати вичерпним, оскільки аналіз норм як Закону, так і інших актів дозволяє сформулювати ще низку положень, які мають загальне керівне значення для організації та діяльності прокуратури. Крім того, реалізуючи свої повноваження і вступаючи з цією метою у відповідне судочинство, прокурор підпорядковується процесуальним принципам цього провадження. Деякі засади діяльності прокуратури закріплені у відомчих актах Генерального прокурора й діють на внутрішньо-організаційному рівні. Ціла низка засадничих вимог до діяльності прокуратури формують міжнародні акти.

## ВИСНОВКИ

Щоб краще і правильно зрозуміти суть і призначення принципів організації й діяльності вітчизняної прокуратури на сучасному етапі, а також сучасні проблеми, пов'язані з ними, необхідно, обов'язково, звернутися до історії зародження цих принципів, виявити, дослідити та зрозуміти причини, умови та особливості їх виникнення, причини й умови їх зміни на тому або іншому етапі історії. Без сумніву, принципи організації та діяльності прокуратури в умовах її реформування набувають надзвичайно важливого значення як для науки, так і для практики. Принципи

організації та діяльності прокуратури – це основні положення, закріплені в законі, що виражають державне призначення прокуратури, визначають повноваження,

види правових засобів та методів реалізації функцій прокуратури та визначають їх місце у системі публічно-правових структур держави.

### Список використаних джерел

1. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Москва: Университетская типография, 1889. 554 с.
2. Винокуров Ю.Е., Винокуров А.Ю. Прокурорский надзор. Москва: Юрайт, 2001. 344 с.
3. Соловьев С.М. История России с древнейших времен. Москва: Мысль, 1993. Кн. 9. Т. 18. 752 с.
4. Малуго В.І. Принципи організації та діяльності прокуратури України: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2002. 205 с.
5. Басков В.И. Прокурорский надзор у СССР. Москва: Изд-во МГУ, 1991. 303 с.
6. Михайленко П.П. Кримінальне право, кримінальний процес та кримінологія. Київ: Генеза, 1999. 942 с.
7. Тищик Б.Й., Вівчаренко О.А. Українська Народна Республіка (1917–1920). Коломия, 1994. 396 с.
8. История советской прокуратуры у важнейших документах. Москва: Юрид. изд-во: тип. им. Евг. Соколовой, 1947. 544 с.
9. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Москва: Изд-во полит. лит., 1981. Том 39. 624 с.
10. Даев В.Г., Маршунев М.Н. Основы теории прокурорского надзора. Ленинград: Изд-во ЛГУ, 1990. 135 с.
11. История советской прокуратуры у важнейших документах / под общ. ред. М.А. Мокичева. Москва, 1952. 586 с.
12. Советская прокуратура. Сборник документов. Москва: Юрид. лит., 1981. 288 с.

### References

1. Muravyev N.V. Prosecutor's supervision in its structure and activities. Moscow: University typography, 1889. 554 p. (in Russian).
2. Vinokurov Yu.E., Vinokurov A.Yu. Prosecutor supervision. Moscow: Yurayt, 2001. 344 p. (in Russian).
3. Solovyev S.M. History of Russia from Ancient Times: Moscow: Thought, 1993. Book 9, Vol. 18. 752 p. (in Russian).
4. Maliuga V.I. Principles of organization and activity of the Prosecutor's Office of Ukraine: dis.... PhD in legal sciences: 12.00.10 / Taras Shevchenko National University of Kyiv. Kyiv, 2002. 205 p. (in Ukrainian).
5. Baskov V.I. Prosecutor's supervision in the USSR. Moscow: MSU Publishing House, 1991. 303 p. (in Russian).
6. Mykhailenko P.P. Criminal law, criminal procedure and criminology. Kyiv: Genesis, 1999. 942 p. (in Ukrainian).
7. Tyshchhyk B.Y., Vivcharenko O.A. Ukrainian People's Republic (1917–1920). Kolomyia, 1994. 396 p. (in Ukrainian).
8. The history of the Soviet prosecutor's office in the most important documents. Moscow, 1947. 544 p. (in Russian).
9. Lenin V.I. Full composition of writings. Moscow, 1981. Vol. 39. 624 p. (in Russian).
10. Dayev V.G., Marshunov M.N. Foundations of the theory of prosecutorial supervision. Leningrad, 1990. 135 p. (in Russian).
11. The history of the Soviet prosecutor's office in the most important documents / edited by M.A. Mokichev. Moscow: Yurizdat, 1952. 586 p. (in Russian).
12. Soviet prosecutor's office. Collection of documents. Moscow: Legal literature, 1981. 288 p. (in Russian).

### **Anna PRYSIAZHNA**

PhD in Legal Sciences, Associate Professor of department, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0809-4657>  
e-mail: [anna.melanchuk@gmail.com](mailto:anna.melanchuk@gmail.com)

## **SCIENTIFIC AND THEORETICAL ASPECTS OF THE ORIGIN AND DEVELOPMENT OF THE PRINCIPLES OF THE ESTABLISHMENT AND ACTIVITIES OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE AS A LAW-ENFORCEMENT AGENCY**

*The current stage of development of the Ukrainian state is characterized by increased interest in the problems of public authorities. The organization and activities of all state bodies, including the prosecutor's office, are built in accordance with the principles that determine the specifics of the legal status of each of these bodies and thus allow to individualize the status of each of them. It is on their basis that the competence of the prosecutor's office, the powers of prosecutors are determined, and the legislation on the prosecutor's office is developed. In this regard, the principles (principles) are the basis, the foundation of the prosecutor's office and all areas of its activities. It is established that the study of the principles of organization and activity of the Ukrainian prosecutor's office is impossible without the scientific-historical aspect of the origin of these principles and their development at different historical stages. The dialectic of the development of social life is such that the present and the future do not exist without the past, without a definite history. The historical origins of the origin, formation of the concept and development of the system of principles of organization and activity of the prosecutor's office are studied. It is proved that the principles of organization and activity of the prosecutor's office in the conditions of its reform become extremely important both for science and for practice. The provision is substantiated that the knowledge of the principles as the basic ideas that became the basis for the reform of the prosecutor's office, allows not only to know the essence of this reform, but also to identify shortcomings and weaknesses of the reform. The origin and development of the principles (principles) of organization and activity of the Prosecutor's Office of Ukraine are studied; the meaning and content of the principles of organization and activity of the prosecutor's office are revealed. The principles of law are the criterion of legality and legitimacy of actions of citizens and officials and under certain conditions are of great importance for the growth of legal awareness of the population.*

**Keywords:** prosecutor, principles, principles, principles of organization and activity of the prosecutor's office, law enforcement agency