

П. Я. Доллінер

аспірант кафедри гуманітарних дисциплін
Донецького державного університету управління

ІСТОРИЧНІ ЕТАПИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Проаналізовано історичні передумови, тенденції формування та розвитку механізмів державного управління органами прокуратури України, надано періодизацію її становлення та розвитку.

Ключові слова: прокуратура, періодизація, державне управління органами прокуратури, компетенції, становлення та розвиток.

Постановка проблеми. Визначення історичних передумов становлення та розвитку управління органами прокуратури нерозривно пов'язане з їх функціонуванням як складової частини державного апарату та структурного елементу в механізмі забезпечення прав і свобод громадян та інтересів держави в цілому, що є однією з важливіших умов визнання будь-якої держави повноправним членом європейського співтовариства. Слід наголосити на тому, що питання виникнення та розвитку механізмів управління інститутом прокуратури має важливе як теоретичне, так і практичне значення, оскільки однією з умов ефективного функціонування будь-якої державної установи є творче застосування як чужого, так і власного досвіду. Основою же його виникнення є відповідний минулий досвід.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З-поміж великої кількості досліджень правового становища прокуратури України передусім варто згадати роботи таких українських авторів, як Л.Р. Грицаєнко, Ю.М. Грошевий, Л.М. Давиденко, В.В. Долежан, В.С. Зеленецький, М.В. Косюта, В.П. Лакизюк, О.М. Литвак, В.І. Малюга, В.Т. Маляренко, М.І. Мичко, О.Р. Михайленко, Г.О. Мурашин, М.В. Руденко, Г.П. Середа, В.К. Семенов, В.В. Сухонос, В.В. Сташис, В.Я. Тацій, П.В. Шумський, М.К. Якимчук. Слід зазначити, що вони розглядали проблеми організаційно-правового становища органів прокуратури в Україні переважно

в межах таких аспектів, як: організаційно-правові основи, функціональні особливості, управлінсько-кадрові відносини, порівняльні дослідження прокуратури України й зарубіжних правоохоронних органів. Проте деякі питання генези механізмів управління органами прокуратури в певні історичні періоди ще маловивчені. До цього часу не здійснено комплексного аналізу становлення механізмів державного управління органами прокуратури в цілому.

Мета статті – дослідження історичних та правових передумов становлення механізмів державного управління органами прокуратури України, а також основних чинників, що визначали цей процес, висвітлення доктринальних поглядів на періодизацію розвитку інституту прокуратури в Україні.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи особливості органів прокуратури в сучасній системі державного управління, необхідно зазначити, що їх роль останнім часом суттєво змінилася, що пов'язано з прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру» та низки інших нормативно-правових актів. Чинне законодавство переосмислило основні завдання і функції прокуратури, повноваження та організаційно-правові засади її діяльності. Змінилося значення прокуратури також у загальній системі органів державної влади, що пов'язано зі зміною її повноважень і сфери впливу [1, с. 95].

Сучасний етап розвитку української державності зумовлює необхідність удосконалення управлінських відносин всіх

державних органів. Особливе місце серед останніх посідає прокуратура України, яка не входить сьогодні до жодної з гілок державної влади і ефективно виконує свою роль у системі стримувань і противаг, яку ще французький філософ Ш. Монтеск'є вважав необхідною умовою існування демократичних відносин у державі [11, с. 4].

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 [7, с. 19], є складним і значною мірою суперечливим, що зумовлене низкою причин. Одна з них полягає в тому, що прокуратура, будучи ланкою конкретної державно-правової системи, змінювалась разом із 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 країн-сусідів. У зв'язку із цим автор виділяє такі історико-правові періоди формування та розвитку інституту прокуратури в Україні: період входження України до складу Російської імперії (1722–1917 рр.); період Української Народної Республіки (1917–1922 рр.); радянський період (1922–1991 рр.); пострадянський період. В. Сухонос [12, с. 3] у монографічному дослідженні місця прокуратури України в системі органів державної влади акцентує увагу на таких етапах її становлення: прокуратура на території України в період 1722–1917 рр.; організація і діяльність прокуратури в період української революції (1917–1921 рр.); створення та розвиток прокуратури в Україні у складі СРСР. Тут необхідно звернути увагу на один документ. Наказом від 17 липня 1946 року № 128 «Про посилення нагляду за точним виконанням законів» Генеральний прокурор СРСР зобов'язав прокурорів усіх рівнів посилити загальний нагляд на місцях. Виконуючи наказ Генерального прокурора СРСР, Прокурор УРСР, у свою чергу, доручив підлеглим прокурорам передбачити в планах такі актуальні на той час питання:

1) нагляд за точним виконанням законів міністерствами, відомствами, облвикон-

комами, республіканськими та обласними органами й установами, а також міжрайвиконкомами;

2) нагляд за точним виконанням законів, що захищають права військоволужбовців і членів їх сімей, звільнених у запас військових;

3) рішучу боротьбу з адмініструванням, незаконними діями, незаконними мобілізаціями на різні роботи та іншими порушеннями прав громадян, а також з тяганиною під час розгляду їх заяв і скарг;

4) боротьбу з розкраданням соціалістичної власності;

5) нагляд за точним виконанням законів про працю, про зміцнення трудової дисципліни, охорону праці й техніку безпеки [13, с. 135].

М.Я. Мавдрик вважає доцільним в історії становлення інституту прокуратури України 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 [5, с. 24].

Існують також і інші класифікації розвитку органів прокуратури, однак чіткого поділу на періоди розвитку органів прокуратури за критеріями виконання покладених на них функцій, місця даного органу в системі влади, за механізмами державного управління, з урахуванням останніх змін її статусної діяльності дотеперішнього часу не здійснювалось.

Вказана класифікація є вкрай важливою, оскільки реформування прокуратури ще незавершене, однак аналіз допущених помилок у цьому процесі, врахування їх, недопущення в подальшій роботі, визначення все ж таки конкретних цілей існування зазначеного органу, а звідси і закріплення за ним необхідної компетенції, функціональної навантаженості повинен здійснюватись лише з точки зору глибокого аналізу з усіх сторін цього інституту.

Слід наголосити на тому, що питання про виникнення та розвиток 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 [5, с. 23].

У Концепції адміністративної реформи в Україні зазначається, що поняття «компетенція» застосовується для визначення певного обсягу повноважень, закріпленого за кожним органом, а повноваження визначають як права і обов'язки, в тому числі обов'язки нести відповідальність за наслідки виконання повноважень [4, с. 12]. Для того щоб визначити межі компетенції, необхідно встановити обсяг повноважень інститутів державної влади, адже останні виконують її функції і наділяються державою певними повноваженнями для виконання цих функцій [2, с. 183].

Свою детальну регламентацію конституційний статус прокуратури незалежної України здобув на рівні спеціального закону «Про прокуратуру», який було прийнято 5 листопада 1991 року [17]. У 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, під час виконання покарань та застосування інших заходів примусового характеру, які призначаються судом; нагляд за додержанням законів у Збройних Силах і органах Служби національної безпеки України [17].

Протягом останніх років чимало зроблено для вдосконалення правових засад функціонування прокуратури. Найважливішою рисою її конституційного статусу є те, що прокуратура України й надалі залишається незалежною від інших структур автономною системою державної влади, на яку покладено важливі функції, що пов'язані із стримуванням злочинності й покращанням стану правопорядку в суспільстві. Із цією метою керівництво Генеральної прокуратури України вживає необхідних організаційних заходів, спрямованих на підвищення ефективності нагляду та реалізації інших функцій прокуратури, здійснює структурні зміни в системі прокурорських органів, посилюючи вимогливість до прокурорських кадрів щодо виконання ними свого державного обов'язку.

На сьогодні гостро постала проблема трансформації функцій органів прокуратури України, оскільки останні мають особливе призначення та завдання, адже їх виконання сприяє утвердженню законності в державі, забезпеченню конституційних прав і свобод людини та громадянина, а також державних інтересів. Крім того, слід констатувати той факт, що найважливішими передумовами розвитку громадянського суспільства мають стати якісне, стабільне та ефективне законодавство, яке здатне реально забезпечувати надійний захист прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, щоб використати

свавілля й беззаконня. Тому існує необхідність теоретичного осмислення нового етапу реформування органів прокуратури України в контексті трансформації функцій відповідно до міжнародних вимог задля їх ефективної реалізації та подальшого вдосконалення органів прокуратури України.

Що стосується функціональної спрямованості прокуратури, то потрібно виходити, набамперед, із соціально-економічного і правового становища держави та реального стану додержання прав громадян. З огляду на це очевидно є необхідність збереження правозахисної спрямованості прокуратури, тим більше, що це відповідає потребам п. «b» ст. 23 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 року. Відповідно до нього держава, яка бере участь у Пакті (а Україна є такою), зобов'язана забезпечити правовий захист будь-якої особи судовою, адміністративною чи законодавчою владами або будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави, й розвивати можливість судового захисту.

Висновки і пропозиції. Систематизуючи все вищезазначене, вважаємо, що вдосконалення механізмів державного управління органами прокуратури України має відбуватися таким шляхом: його чітке формулювання має бути закріплене в Конституції України, а спеціальний закон має деталізувати та роз'яснювати окремі елементи цього статусу. Вважаємо, в Законі 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 кримінального процесуального законодавства тощо.

Враховуючи вищенаведене, вважаємо, що прокуратура України потребує реформування в частині вдосконалення механізмів управління діяльністю судової і правоохоронної систем з урахуванням як міжнародних та європейських стандартів, так і власного історичного досвіду діяльності цього інституту.

Список використаної літератури:

1. Білодід І.М. Особливості органів прокуратури України в системі органів державної влади та в сучасній правоохоронній системі. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2015. № 3-2. С. 95–99.
2. Заворотченко Т.М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини й громадянина в Україні: монографія. Д.: Вид-во Дніпроп. нац. ун-ту, 2007. 256 с.
3. Клочков В.Г. Історія прокуратури України. К.: НТВ «Правник». 2004. 245 с.
4. Концепція адміністративної правової реформи в Україні. Український правовий часопис. 1999. № 4. С. 12.
5. Мавдик М.Я. Становлення та розвиток прокуратури України як інституту захисту прав і свобод людини і громадянина. Вісник ХНУВС. 2012. № 3(58). С. 22–35.
6. Михайленко О.Р. Прокуратура України: підручник. К.: Юрінком Інтер. 2005. 296 с.
7. Мичко М.І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: дис. д-ра юрид. наук: 12.00.10. Х., 2001. 376 с.
8. Москалюк Ю.Д. Прокуратура України як особливий державний інститут. Юридичний вісник. 2017. № 1(42). С. 183–188.
9. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: Пособие для прокурорской службы. Т. 1. Прокуратура на Западе и в России. М.: Унтская тип, 1889. 566 с.
10. Олійник А.Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні: монографія. К.: Алерта; КНТ; Центр навч. л-ри. 2008. 472 с.
11. Попович Є.М. Управління органами прокуратури України: організаційно-правові проблеми: дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07. Х., 2010. 373 с.
12. Сухонос В.В. Прокуратура в системі державних органів України: теоретичний аналіз сучасного стану та перспектив розвитку: монографія. Суми: Унтська кн. 2008. 448 с.
13. Советская прокуратура: сборник документов. М.: Юридическая литература, 1981. 288 с.
14. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р. № 1789-XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 53. С. 793.

Доллинер П. Я. Исторические этапы развития государственного управления органами прокуратуры Украины

Проанализированы исторические предпосылки, тенденции формирования и развития механизмов государственного управления органами прокуратуры Украины, представлена периодизация ее становления и развития.

Ключевые слова: прокуратура, периодизация, государственное управление органами прокуратуры, компетенции, становление и развитие.

Dolliner P. Historical stages of the development of public administration of the prosecutor's office of Ukraine

Historical preconditions, tendencies of formation and development of mechanisms of state management of the prosecution bodies of Ukraine are analyzed, periodization of its formation and development is given.

Key words: prosecutor's office, periodization, state administration of the prosecutor's office, competence, formation and development.