

СЕВРУК Ю. Г.,

здобувач кафедри адміністративного
та господарського права

(Запорізький національний університет)

УДК 342.9 (477)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-6-2-10>

ІСТОРІЯ ВИНИКНЕННЯ ТА РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

У науковій публікації досліджується історія виникнення та розвитку адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури. Акцентовується увага на основних історичних закономірностях появи та розвитку функцій прокуратури. Виділяються основні історичні етапи формування органів прокуратури й адміністративно-правового забезпечення основних напрямів їх діяльності.

В історії виникнення та розвитку адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури України виділяються п'ять основних періодів: перший, пов'язаний з організацією прокуратури на українських землях під владою гетьманів у XVI–XVII століттях, за аналогією з організацією роботи прокуратури у середньовічній Франції, де прокурори були посередниками між судами та королівською владою і передусім захищали інтереси корони; другий, пов'язаний із запровадженням та наступною ліквідацією функції загального нагляду прокуратури царської Росії у XVIII–XIX століттях (на першому етапі генерал-прокурор підпорядкований імператору, на другому – міністр юстиції одночасно є генерал-прокурором, і прокуратура фактично стає частиною судової системи); третій, пов'язаний зі становленням Української Народної Республіки, у якій адміністративно-правове забезпечення реалізації функцій прокуратури здійснювали органи судової влади, зокрема генеральний секретар судових справ (фактично прокуратори були частиною судової системи, що характерно для французької моделі організації та діяльності органів прокуратури); четвертий період, коли за радянських часів посилилась тенденція щодо законодавчого врегулювання основних функцій та повноважень органів прокуратури, натомість прокурори отримали достатньо дієвий адміністративно-правовий інструментарій своєї діяльності; п'ятий період, пов'язаний із появою та розвитком прокуратури незалежної України, скасуванням функції загального нагляду та подальшим реформуванням органів прокуратури (адміністративно-правове забезпечення реалізації функцій прокуратури здійснює Генеральна прокуратура України).

Формулюється висновок про те, що вдосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури неможливе без дослідження його історії, основних етапів і особливостей у різні історичні періоди. Проаналізований історичний досвід доводить важливість функції загального нагляду, якої нині позбавлені органи прокуратури України, що значно ускладнює реалізацію інших функцій прокуратури та їх адміністративно-правове забезпечення, обмежує можливості впливу на інші органи публічної адміністрації з метою дотримання принципів верховенства права та законності. За результатами проведеного дослідження формулюються пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства та юридичної практики у сфері адміністративно-правового забезпечення функцій прокуратури України.

Ключові слова: прокуратура, функції, історія, адміністративно-правове забезпечення, загальний нагляд, представництво, підтримка публічного обвинувачення, верховенство права, законність.



The scientific publication is devoted to the history of the emergence and development of administrative and legal support for the implementation of prosecutor's office functions. Emphasis is placed on the basic historical patterns of the emergence and development of functions of the prosecutor's office. The basic historical stages of formation of bodies of prosecutor's office and administrative and legal support of the main directions of their activity are distinguished.

In the history of the emergence and development of administrative and legal support for the implementation of the functions of the Prosecutor's Office of Ukraine there are five main periods: the first, related to the organization of the prosecutor's office in the Ukrainian lands under the rule of hetmans in the XVI–XVII centuries, by analogy with the organization of the prosecutor's office in the Middle Ages France, where prosecutors mediated between the courts and the royal authorities and, above all, defended the interests of the Crown; the second, related to the introduction and subsequent elimination of the function of general oversight of the prosecutor's office of tsarist Russia in the XVIII–XIX centuries (in the first stage, the Prosecutor General is subordinate to the Emperor; in the second, the Minister of Justice is at the same time the Prosecutor General and the Prosecutor's Office actually becomes part of the judicial system); the third, related to the establishment of the Ukrainian National Republic, in which the administration of the prosecutor's office was provided by the judicial authorities, in particular, the Secretary-General of Judicial Affairs (in fact, the prosecutors were part of the judicial system, which is characteristic of the French model of organization and operation of the prosecuting authorities); the fourth period, when in the Soviet times there was a tendency for legislative regulation of the main functions and powers of the prosecutor's office, instead the prosecutors received a sufficiently effective administrative and legal toolbox of their activity; the fifth period related to the emergence and development of the Prosecutor's Office of Independent Ukraine, the abolition of the general oversight function and the further reformation of the Prosecutor's Office (the Prosecutor General's Office provides administrative and legal support for the implementation of the prosecutor's office functions).

The conclusion is made that the improvement of the administrative and legal support of the functions of the prosecutor's office is impossible without the study of its history, major stages and features in different historical periods. The historical experience analyzed proves the importance of the general oversight function, which is being deprived of the prosecuting authorities of Ukraine, which significantly complicates the implementation of other functions of the prosecutor's office and their administrative and legal support, limits the ability to influence other public administration bodies in order to comply with the rule of law and law. According to the results of the research, proposals are made to improve the current legislation and legal practice in the field of administrative and legal support of the functions of the prosecutor's office of Ukraine.

Key words: *prosecutor's office, functions, history, administrative and legal support, general oversight, representation, public prosecution support, rule of law, legality.*

Вступ. Проведення глибокого наукового аналізу будь-якого правового явища чи процесу неможливе без дослідження історії його виникнення та розвитку. Прокуратура України перебуває у процесі реформування відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури», яким передбачена атестація прокурорів, утворення Офісу Генерального прокурора, обласних і окружних прокуратур, внесення змін до порядку притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності тощо. Без змін залишається перелік передбачених



Конституцією України функції прокуратури щодо підтримання публічного обвинувачення в суді; організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництва інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [1]. 14 жовтня 2014 р. Верховна Рада України ухвалила Закон про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру», яким позбавила органи прокуратури в Україні функції загального нагляду й усіх пов'язаних із цією функцією повноважень. Прокурори припинили здійснювати нагляд за додержанням і застосуванням законів усіма суб'єктами права та вживати заходів для усунення порушень закону щодо будь-кого, хто відповідний закон порушує. У 2016 р. в рамках судової реформи внесені зміни до Конституції України, які остаточно залишили прокуратуру без повноважень здійснювати загальний нагляд.

Отже, позбавлені функції загального нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами органи прокуратури втратили потужний правовий інструментарій впливу на суб'єктів владних повноважень із метою забезпечення дотримання принципів верховенства права та законності.

Прихильники такого обмеження повноважень прокуратури наголошували на тому, що прокурори часто використовували загальний нагляд для отримання неправомірної вигоди як умови скасування прокурорських перевірок і невинесення актів прокурорського реагування. Проте, незважаючи на корупційні ризики, функція загального нагляду та відповідні повноваження надавали можливість прокурорам ефективно реагувати на порушення законності та вимагати їх усунення від посадових осіб органів публічної адміністрації й інших осіб, ініціювати притягнення винуватих осіб до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності.

Варто зазначити, що функція загального нагляду прокуратури та її адміністративно-правове забезпечення мають своє історичне коріння. Необхідність правового закріплення функції загального нагляду зумовлена позитивним історичним досвідом діяльності органів прокуратури, що доводить актуальність, теоретичну та практичну значущість проведення даного дослідження.

Питання адміністративно-правового забезпечення діяльності правоохоронних органів досліджуються в роботах фахівців у сфері адміністративного права, серед яких праці О. Бандурки, В. Бевзенка, М. Віхляєва, Н. Губерської, С. Гусарова, Р. Калужного, Т. Коломоєць, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Кузьменко, В. Курила, Д. Лук'янця, Д. Лученка, П. Лютикова, Р. Мельника, О. Миколенка, Н. Нижник, Д. Приймаченка, С. Стеценко, М. Тищенко, А. Школика й інших учених-адміністративістів. Проте питання історії становлення та розвитку адміністративно-правового забезпечення функцій прокуратури досліджено фрагментарно, більшою мірою в рамках більш загальних тем, що актуалізує проведення даного дослідження.

Методологія даного дослідження ґрунтується на комплексному поєднанні філософських (закони діалектики та метафізики), загальнонаукових і спеціально-юридичних методів дослідження (методологія порівняльного правознавства, метод юридичного моделювання тощо), принципів об'єктивності й історизму.

Постановка завдання. Метою наукової публікації є дослідження історії виникнення та розвитку адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури в різні історичні періоди, що має теоретичне та практичне значення для реформування прокуратури України з урахуванням позитивного історичного досвіду.

Результати дослідження. Зародження первинних функцій прокуратури відноситься до часів Стародавнього Риму. За правління імператора Августа великого значення набула діяльність прокураторів (від лат. *procurator* – «управитель, представник»), яким доручалися збір податків, управління невеликими провінціями; вони виконували різноманітні господарські функції. Прокуратори призначалися з вершників, а також вільновідпущеників.



Із імператорських вільновідпущеників та рабів комплектувалися нижчі чини імператорської бюрократії, яка набула згодом виняткового значення в державі. Імператор Клавдій розширив права прокураторів, вони одержали право виносити судові рішення.

За глибокої давнини почалося формування правової системи, а з нею і певних функцій прокуратури, і на території сучасної України. На етапі розвитку звичаєвого права також на рівні звичаю формувалася наглядова функція деспотичних володарів скіфської держави. У VI–IV ст. до н. е. скіфи зустрілися із грецькими поселенцями. У Північному Причорномор'ї елліни заснували свої міста-держави: Ольвію, Пантікапей, Феодосію, Херсонес та ін. 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, їх головам, колегіям, а також своєрідним попередникам сучасних прокурорів – номофілакам (стражам законів), які повинні були стежити за оформленням законів, поведінкою людей та посадових осіб і вимагали від них виконання законів. Крім номофілаків, існувала колегія продиктів (юридичних радників), які також виконували наглядові функції [2].

Отже, прокуратори та номофілаки фактично виконували функцію загального нагляду за дотриманням указів імператора та законів відповідно.

Королівський прокурор (франц. *procureur* від лат. *procuro* – «підключаюся, керую») як державний чиновник з'являється у середньовічній Франції. За правління короля Філіпа IV Красивого у 1302 р. вперше визначається законом положення королівських прокурорів у судах. Як повноважна державна установа прокуратура складається наприкінці XVII ст. Прокурори були посередниками між судами та королівською владою і передусім захищали інтереси корони.

Із Франції інститут прокуратури був запозичений Англією, Німеччиною й іншими європейськими державами, звідки посада прокурора перекочує і на схід – до Польщі та Росії. За свідченням, наведеним у виданій у 1999 р. у Варшаві книзі Володимира Свербигуза «Старосвітське панство», у 1578 р. на сеймі Речі Посполитої було утворено особливий для України трибунал – Луцький. Це був вищий суд для України, його дія поширювалася на Київське, Волинське та Брацлавське воєводства, офіційною мовою визнавалася українська. Наступного року в Батурині було утворено Український трибунал, що складався із семи департаментів. На початку діяльності трибуналу його депутати щорічно обирали прокурора (інстигатора). Наглядачі приватних мастків передавали прокуророві детальні відомості про позови та характер правопорушень, прокурор наглядав за чинністю подання позовів до трибунальського суду [2].

Посада прокурора збереглася в Україні і в XVII ст. У вищезгаданій книзі знаходимо, що в Українському трибуналі з гетьманом, генеральним писарем, генеральним возним, генеральним суддею й іншими вищими чинами засідав і прокурор. До речі, прокурора названо одразу ж після гетьмана.

Діяльність Українського трибуналу і, зокрема, прокурорів була тісно пов'язана з іменами кошових отаманів, гетьманів українського козацтва Івана Підкови, Северина Наливайка, Самійла Кішки, Петра Сагайдачного, Михайла Дорошенка й інших [2].

Отже, адміністративно-правове забезпечення реалізації функцій прокуратури на українських землях здійснювалось владою гетьманів, за аналогією з організацією роботи прокуратури в середньовічній Франції, де прокурор був посередником між судами та королівською владою.

Походження російської прокуратури датується часом правління Петра I, який у 1722 р. запровадив французьку модель прокуратури як контрольного органу, що наглядав за центральними та місцевими адміністративними органами («око государево»). Прокурор підпорядковувався безпосередньо імператору і зобов'язаний був здійснювати наглядові функції – наглядав за діяльністю сенату та колегій, «щоб не порушувалася воля його величності». Утворення прокуратури в Росії тих часів було історичною закономірністю. Намагання йти європейським шляхом розвитку спонукало монарха приділяти певну увагу законотворчості, насамперед у сфері державного управління. Водночас хабарництво під час установа



нового порядку правління у країні не тільки не зменшилося, але навпаки – поширилося. Тому потрібен був апарат, який стежив би за виконанням законів і уживав заходів щодо притягнення до відповідальності винних у їх порушенні. З ухваленням відповідних указів прокурорський нагляд почав відігравати помітну роль у державному житті, хоча правові засоби нагляду зводилися до протестування та нагадування про необхідність виконання посадовими особами законів і своїх обов'язків, а також до донесень про бездіяльність і беззаконня.

Подальші істотні зміни у правовому регулюванні організації і діяльності прокуратури Росії, а разом і України як складової частини імперії, відбулися в період правління Катерини II та Олександра II. У 1764 р. у зв'язку з реформою сенату розширюється інститут оберпрокурорів, які одержали право наглядати 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 в 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.

Система прокуратури в тому вигляді, що склалася при Катерині II, практично без помітних змін проіснувала до судових реформ другої половини XIX ст. «Основні положення реформування судової частини в Росії», затверджені імператором 29 вересня 1862 р., передбачали установа при кожному суді посади прокурора і, за необхідності, його товаришів. Призначення прокурорів окружних судів та їхніх товаришів проводилося міністром юстиції (генерал-прокурором) за поданням прокурора судової палати. Призначення на посаду оберпрокурорів сенату, прокурорів судових палат та їхніх товаришів проводилося імператором за поданням міністра юстиції. До обов'язків прокурора входило стежити за однаковим і точним дотриманням закону; виявляти і переслідувати всілякі порушення законного порядку, вимагати його відновлення; пропонувати суду застосування попереднього ув'язнення у випадках, передбачених судочинством. На прокурорів покладалася також нагляд за провадженням слідства і підтримання обвинувачення в судах. Здійснення загального нагляду серед функцій прокуратури не згадувалося [2].

Судові статuti 1864 р. зробили новий крок у регулюванні прокурорської системи. Прокуратура була позбавлена функції загального повсюдного нагляду, до її компетенції входили лише процесуальні функції. Передбачалася поступова ліквідація губернських прокуратур та заміна їх прокуратурами створюваних судових округів.

Торкаючись питання ліквідації загального нагляду, було б слушним навести слова видатного юриста А. Коні, який певний час працював товаришем прокурора на території України – у Сумах і Харкові. Виступаючи проти звуження повноважень прокуратури під час судової реформи 60-х рр. XIX ст. у Росії, він писав: «Упразднение связанных с нею (должностью прокурора) прав и обязанностей по надзору за ходом несудебных дел следует признать большою ошибкою <...>. В торопливом осуществлении страстного желания поскорее расчистить для новых насаждений место, поросшее бурьяном и полусгнившими деревьями, был срублен дуб, стоявший на страже леса <...>» [2].

Отже, історія запровадження та наступна ліквідація функції загального нагляду прокуратури царської Росії продемонструвала неоднозначну оцінку таких реформ юристами того часу. На першому етапі адміністративно-правове забезпечення реалізації функцій прокуратури здійснював безпосередньо імператор, якому підпорядковувалась прокуратура, а також генерал-прокурор. Генерал-прокурор спочатку був главою сенатської канцелярії і завідував сенатським діловодством, він керував прокуратурою, яка складалася із триступеневої системи контролю над сенатом і всіма адміністративними і судовими установами, – як центральними, так і місцевими. Помічником генерал-прокурора в сенаті був оберпрокурор. Контроль за діяльністю органів влади здійснювався через підлеглих – прокурорів і фіскалів.

На другому етапі, після судової реформи 1862–1864 рр., призначення прокурорів окружних судів та їхніх товаришів (помічників прокурора) проводилося міністром юстиції



(генерал-прокурором) за поданням прокурора судової палати. Прокуратура була позбавлена функції загального нагляду, а губернські прокуратури були замінені прокуратурами створених судових округів, що було суттєвим звуженням повноважень прокуратури.

Наступним етапом становлення та розвитку адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури був період розбудови Української Народної Республіки (далі – УНР). У листопаді 1917 р. III Універсалом Центральної Ради проголошено УНР. Створення судів та прокурорського нагляду стало одним із першочергових завдань влади. Мала Рада затвердила запропонований Генеральним секретаріатом законопроект, відповідно до якого «суд на Україні твориться іменем Української Народної Республіки». Секретарство судових справ 12 грудня внесло на розгляд Центральної Ради законопроект про утворення до скликання Установчих зборів тимчасового Генерального Суду, і через три дні він був ухвалений Центральною Радою. Прокуратура УНР опинилася в подвійному підпорядкуванні. З одного боку, вона діяла при Генеральному Суді і називалася – Прокуратура Генерального Суду, а із другого – її регламент затверджувався Секретарством судових справ, і воно ж надавало одному із прокурорів звання старшого й доручало «провід над прокуратуриєю» [3, с. 10].

На початку січня 1918 р. Центральна Рада ухвалила спеціальний Закон «Про урядження прокурорського догляду на Україні». Це було продовженням розпочатої роботи зі створення структур прокурорського нагляду УНР. Прокуратури організовувалися при апеляційних і окружних судах. Очолювали відповідні прокуратури старші прокуратори. Усі прокуратори призначалися генеральним секретарем судових справ. Водночас скасовувалися посади прокурорів і товаришів прокурора окружних судів. Наказом генерального секретаря судових справ від 18 січня 1918 р. № 7 на посаду старшого прокуратора Генерального Суду призначено Маркевича Дмитра Васильовича. У березні цього ж року Центральна Рада затвердила штати Генерального Суду. До штату Прокуратури входили старший прокуратор, три прокуратори, писар та помічник писаря [2; 3, с. 10].

Отже, за часів УНР адміністративно-правове забезпечення реалізації функцій прокуратури здійснювали органи судової влади, зокрема, генеральний секретар судових справ. Фактично прокуратори були частиною судової системи, що характерно для французької моделі організації та діяльності органів прокуратури.

Декретом Ради народних комісарів Української Соціалістичної Радянської Республіки (далі – УСРР) від 14 лютого 1919 р. «Про суд» ліквідовано, поряд із судовими установами, які існували на території України до встановлення радянської влади, і прокурорський нагляд. Нагляд за законністю зосереджувався головним чином у Народному комісаріаті юстиції і його місцевих органах, губернських і міських юридичних відділах. Правову основу організації та діяльності державного механізму республіки на початку 20-х рр. визначала конституція УСРР 1919 р.

28 червня 1922 р. ВУЦВК затвердив Положення про прокурорський нагляд. Державна прокуратура УСРР входила до складу Міністерства юстиції. Керівником прокуратури, як прокурор республіки, був Народний комісар юстиції УСРР [3, с. 11].

Органи прокуратури здійснювали нагляд за законністю дій усіх (крім ВУЦВК і Раднаркому УСРР) органів влади й управління на території України, а також господарських і громадських організацій; порушували кримінальні справи проти тих, хто вчинив злочин. Органи прокуратури мали право опротестовувати у встановленому законом порядку постанови, накази, циркуляри і розпорядження, якщо вони не відповідали закону. Вони здійснювали нагляд і керівництво діяльністю органів дізнання та слідства.

Конституція СРСР 1977 р. сформулювала основні положення про організацію і діяльність прокурорських органів у наступному періоді, що тривав до проголошення незалежності України. Конституція визначала зміст, цілі та завдання прокурорського нагляду, принципи побудови і діяльності прокурорської системи, структуру органів прокуратури, строки повноважень і порядок призначення прокурорів від вищої до нижчої ланки, відповідальність і підзвітність Генерального прокурора СРСР. Конституція встановлювала, що прокура-



тура являє собою систему єдиних централізованих органів, підпорядкованих тільки центру в особі Генерального прокурора СРСР. Про прокуратуру йшлося і у гл. 19 Конституції УРСР 1978 р., де визначалося, що найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів усіма міністерствами, державними комітетами й відомствами, підприємствами, установами й організаціями, виконавчими і розпорядчими органами місцевих рад, колгоспами, кооперативними й іншими громадськими організаціями, службовими особами, а також громадянами на території України здійснюється Генеральним прокурором СРСР та підлеглими йому Прокурором УРСР і нижчими прокурорами (ст. 162). Прокурор УРСР і прокурори областей призначалися Генеральним прокурором СРСР. Районні та міські прокурори призначалися Прокурором УРСР і затверджувалися Генеральним прокурором СРСР.

На підставі і відповідно до Конституції СРСР 30 листопада 1979 р. Верховна Рада СРСР ухвалила Закон «Про прокуратуру СРСР», де визначалися завдання, основні напрями діяльності та принципи організації органів прокуратури, а також система цих органів. Згідно із Законом, прокуратура являла собою виключно централізовану систему із широкими повноваженнями Генерального прокурора СРСР. У 1987 р. Закон «Про прокуратуру СРСР» доповнено нормами, що передбачали право прокурорів використовувати як засоби реагування на порушення законів приписи і застереження [2].

Отже, за радянських часів посилилась тенденція щодо конституційного та законодавчого врегулювання основних функцій та повноважень органів прокуратури, натомість прокурори отримали достатньо дієвий адміністративно-правовий інструментарій своєї діяльності.

У зв'язку із проголошенням незалежності Верховна Рада України 4 вересня 1991 р. припинила повноваження прокуратури УРСР і колегії. Цього ж дня призначено першого Генерального прокурора України – Віктора Івановича Шишкіна (вересень 1991 р. – жовтень 1993 р.), а через два місяці, 5 листопада, ухвалено Закон України «Про прокуратуру» і низку інших нормативних актів, які й утворили правову базу діяльності органів прокуратури незалежної України [3, с. 11].

У 1995 р. Україна стала членом Ради Європи (далі – РЄ) і взяла на себе зобов'язання провести реформу у країні відповідно до стандартів РЄ. Вони включають такі вимоги, як: незалежність прокурорів, їхня свобода від політичного впливу, спеціалізація, належна винагорода, соціальне забезпечення, належна вища освіта і безперервна підготовка, повага до поділу влади і подібні обов'язки та зобов'язання як держав-членів, так і окремих прокурорів [4].

У серпні 2013 р. до Венеціанської комісії був офіційно внесений ще один законопроект, який загалом отримав її позитивну оцінку. Більшість рекомендацій Венеціанської комісії були враховані, 31 жовтня 2013 р. законопроект був поданий на розгляд Верховної Ради України, 14 жовтня 2014 р. відповідний закон ухвалено.

Новий закон містив чимало інституційних новел, спрямованих насамперед на децентралізацію та наближення української прокуратури до європейських стандартів. Ці нововведення включали нову прозору процедуру початкового добору прокурорів Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів. Крім того, було розширено гарантії процесуальної автономії прокурорів, вжито заходів щодо кращого захисту незалежності прокуратури від неправомірного політичного впливу та втручання в роботу прокурорів. Такі заходи включали створення органів самоврядування (всеукраїнської конференції працівників прокуратури та Ради прокурорів) та щорічні перевірки доброчесності підрозділом внутрішньої безпеки. Найнижчий рівень прокуратури був реорганізований у 178 місцевих прокуратур замість приблизно 700 районних прокуратур.

2 червня 2016 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)». 30 вересня 2016 р. набули чинності поправки до Конституції. Значною мірою змінений текст передбачав інший статус і більш вузькі повноваження прокуратури [4].

З ухваленням Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19 вересня 2019 р.



[5] розпочато реформування органів прокуратури, яке, на жаль, не торкається питань розширення повноважень та змін функцій прокуратури. Проте активно здійснюється адміністративно-правове забезпечення реформування системи органів прокуратури та реалізації її функцій, визначених Конституцією України.

Висновки. Проведене дослідження дозволило сформулювати висновок про те, що вдосконалення адміністративно-правового забезпечення функцій прокуратури неможливе без дослідження його історії, основних етапів і особливостей в різні історичні періоди.

В історії виникнення та розвитку адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури України доцільно виділити п'ять основних періодів: перший, пов'язаний з організацією прокуратури на українських землях під владою гетьманів у XVI–XVII ст., за аналогією з організацією роботи прокуратури в середньовічній Франції, де прокурори були посередниками між судами та королівською владою і передусім захищали інтереси корони; другий, пов'язаний із запровадженням та наступною ліквідацією функції загального нагляду прокуратури царської Росії у XVIII–XIX ст. (на першому етапі генерал-прокурор підпорядкований імператору, на другому – міністр юстиції одночасно є генерал-прокурором, і прокуратура фактично стає частиною судової системи); третій, пов'язаний зі становленням УНР, у якій адміністративно-правове забезпечення реалізації функцій прокуратури здійснювали органи судової влади, зокрема генеральний секретар судових справ (фактично прокуратори були частиною судової системи, що характерно для французької моделі організації та діяльності органів прокуратури); четвертий період, коли за радянських часів проявилась тенденція щодо законодавчого врегулювання основних функцій та повноважень органів прокуратури, натомість прокурори отримали достатньо дієвий адміністративно-правовий інструментарій своєї діяльності; п'ятий період, пов'язаний із появою та розвитком прокуратури незалежної України, скасуванням функції загального нагляду та подальшим реформуванням органів прокуратури (адміністративно-правове забезпечення реалізації функцій прокуратури здійснює Генеральна прокуратура України).

Проведений науковий аналіз історії виникнення та розвитку адміністративно-правового забезпечення функцій прокуратури України показує, що в різні історичні періоди для органів прокуратури була характерною функція загального нагляду, яка надавала прокурорам достатньо потужний правовий інструментарій для забезпечення дотримання принципу законності суб'єктами владних повноважень, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності. Адміністративно-правове забезпечення функцій прокуратури в різні історичні епохи здійснювалось судовими органами, органами юстиції та безпосередньо керівництвом прокуратури. Виявлено тенденцію щодо посилення ролі законодавчого забезпечення реалізації функцій прокуратури, зважаючи на їхнє значення для ефективного функціонування всієї системи органів кримінальної юстиції.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. Дата оновлення: 30.11.2015 р. URL: <https://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-viii>.
2. Історія прокуратури України. *Офіційний вебпортал Генеральної прокуратури України*. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/history_gpu.html.
3. Литвак О., Шумський П. Становлення та розвиток прокуратури України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 3. С. 10–15.
4. Реформування прокуратури України: інституційний аспект. Аналітичний звіт DRI розроблено в оригіналі англійською мовою Наталією Дрьоміною-Волокта, редактовано експертами DRI із правових питань. URL: <https://democracy-reporting.org/ua/public-prosecutors-ukraine/>.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури : Закон України від 19 вересня 2019 р. № 113–IX. Дата оновлення: 17.10.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/113-IX>.

