

## ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ

### HISTORICAL ASPECTS OF ANTI-CORRUPTION ACTIVITY OF PROSECUTOR'S OFFICE IN UKRAINE

Ференець О.Б.,  
аспірант

*Інститут держави і права імені В.М. Корецького  
Національної академії наук України*

Автором проаналізовано історичні витoki та гeнезу антикорупційної діяльності прокуратури України. Зосереджено увагу на ключових етапах розвитку прокуратури в різних історичних епохах. Проведено порівняльну характеристику антикорупційної діяльності прокуратури на території України у складі різних державних утворень та виділено їх спільні та відмінні риси.

**Ключові слова:** антикорупційна діяльність, історичні аспекти, інстигатор, становлення, розвиток, реформа, інститут прокуратури.

Автором проанализированы исторические истоки и генезис антикоррупционной деятельности прокуратуры Украины. Сосредоточено внимание на ключевых этапах развития прокуратуры в разных исторических эпохах. Проведена сравнительная характеристика антикоррупционной деятельности прокуратуры на территории Украины в составе разных государственных образований и выделены их общие и отличительные черты.

**Ключевые слова:** антикоррупционная деятельность, исторические аспекты, инстигатор, становление, развитие, реформа, институт прокуратуры.

The author has analysed historical sources and genesis of anti-corruption activity of prosecutor's office of Ukraine. The attention is concentrated on key stages of development of prosecutor's office in different historical eras. The comparative characteristic of anti-corruption activity of prosecutor's office in the territory of Ukraine as a part of different state educations is carried out and their common and excellent features are marked out.

It is established that separate powers concerning fight against corruption in Ukraine belonged in the 15th century to an instigator which became a prototype of public prosecutor's service. Also in the publication evolution of prosecutor's office in the context of fight against corruption during Pyotr's reign I when the prosecutor's office has been created is analysed; at a stage of judicial reform of Alexander II during which competence of prosecutor's office has been considerably narrowed and the general supervision is liquidated; formation and development of institute of prosecutor's office of Ukraine as a part of Austrian, and later – Austro-Hungarian empires in the first half of the 19th century. The special attention is paid to functioning of prosecutor's office as subject of fight against corruption during the Ukrainian revolution of 1917-21, Getmanat P. Skoropadsky, the Ukrainian National Republic of times of the Directory.

Features of development of fight against corruption of prosecutor's office during the Soviet period are noted and the attention is focused on formation of function of the general supervision and control of judgments. So, in particular, the question of centralization of public prosecutor's office with orientation to the allied center and total absence of an independent role of the Ukrainian prosecutor's office is brought up. Standard and legal regulation of activity of prosecutor's office during existence of the USSR is characterized.

Research covers chronology of public prosecutor's activity, beginning from creation of prosecutor's office and finishing with acceptance of a number of acts in February, 2016. Historical experience of fight against corruption is covered in article through a prism of reforming of prosecutor's office at the present stage. The interrelation between reform of bodies of prosecutor's office and reforming of all system of public administration in the sphere of fight against corruption is studied.

**Key words:** anti-corruption activity, historical aspects, instigator, formation, development, reform, institute of prosecutor's office.

Діяльність органів прокуратури України у сфері боротьби з корупцією виступає одним із ключових елементів антикорупційної стратегії Української держави. Ефективна боротьба з корупцією є пріоритетним напрямом державної політики в цілому і роботи прокуратури зокрема.

Важливу роль у вдосконаленні антикорупційної діяльності прокуратури посідає дослідження її історичних витоків та гeнези, запозичення цінного досвіду попередніх періодів, його адаптація до сучасних правових реалій, адже корупція існувала у суспільстві завжди, з моменту виникнення державного апарату управління суспільством.

Як відомо, прокуратура з моменту її створення у тих чи інших країнах у тій чи іншій мірі наділялась компетенцією щодо боротьби з проявами корупції. Зазначене обумовлює актуальність вказаної теми дослідження.

**Мета** статті: 1) дослідження історичного досвіду антикорупційної діяльності прокуратури в Україні; 2) обґрунтування використання історичних шляхів боротьби з корупцією в сучасних умовах.

Історичні аспекти діяльності прокуратури досліджувались В. Сухоносом, О. Михайленком, В. Клочковим, П. Шумським, О. Литваком, М. Руденком, М. Косютою та ін. Історія боротьби з корупцією досліджувалась такими вченими, як С. Невмержицький, М. Хавронюк,

П. Андрушко, М. Мельник, Є. Темнов, Я. Грицак, С. Рогульський та ін. В той же час історичні основи боротьби з корупцією саме органами прокуратури станом на сьогодні залишаються малодослідженими і вимагають системного і комплексного аналізу.

Згідно загальноприйнятих поглядів на створення та розвиток системи прокуратури в Україні, вона була започаткована у 1722 році російським царем Петром I. В той же час окремі дослідники наголошують на тому, що історія прокуратури в Україні починається значно раніше. Вони зауважують про існування у польсько-литовському праві інстигаторів, яких вважають прообразом сучасних прокурорів. При цьому науковцями досить часто використовується праця В. Свербигуза «Старосвітське панство» [12, с. 34]. Перші згадки про інстигатора на території Польщі з'являються у XII столітті (як посадових осіб, що займалися правоохоронною діяльністю), а в Україні – в кінці XV століття. Так, розглядаючи посади у Литовській державі, І. Лаппо вказує, що до третього розряду загальнолитовських посад належить інстигатор. Ця посада об'єднувала обов'язки як придворної служби, так і загальнодержавного значення: охорона інтересів особистого майна короля та інтересів земського скарбу. М. Горбачевський наголошує, що коронний інстигатор входив до складу Скарбов-

ної комісії Царства та Великого князівства Литовського, до відання якої належало вирішення справ про: 1) зайві вимагання купців; 2) податки; 3) контракти між купцями та шляхтою; 4) векселі; 5) борги купців; 6) міри та ваги; 7) видатки казни; 8) зайві вимагання на мостах та переправах та ін. [11, с. 151].

Поширення антикорупційної компетенції на інстигатора було пов'язано із тотальною корумпованістю державного апарату. Як зазначає Л. Грицаєнко, необмежені владні повноваження і досить великі прибутки значно збільшили вагомість різних посад у магістраті. Посадовцям відкрились можливості для численних зловживань. Так, використовуючи своє право щодо розпорядження нерухомим міським майном, вони привласнювали його, обробляли на свою користь поля і сінокоси, які залишились після розмежування і поділу; звільняли свої будинки від сплати податків, а торгівельні прибутки – від сплати мита; впроваджували різні податки на свою користь у вигляді добровільних пожертвувань від міщан [4, с. 36].

Таким чином, вже у XV столітті існував аналог прокуратури, серед функцій якого чітко простежуються антикорупційні повноваження. Це дозволяє зробити висновок, що існування прокуратури і її природа як антикорупційного органу нерозривно пов'язані, а подолання корупції виступало одним із основних завдань прокуратури протягом всієї її історії.

Функціонування прокуратури в сучасному розумінні слова було започатковано наступними указами російського царя Петра I: від 12 січня 1722 року «Быть при Сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать генерал-прокурору», від 18 січня 1722 року «Об установлении должности прокуроров в надворных судах и о пределах компетенции надворных судов в делах по доносам фискальных и прочих людей» та від 27 квітня 1722 року «О должности генерал-прокурора». Визначення боротьби з корупцією як важливого напрямку роботи генерал-прокурора було пов'язано із тим, що у Російській імперії процвітали казнокрадство, хабарництво, свавілля чиновників і місцевої бюрократії та інші негативні явища. Усе це перешкоджало подальшому розвитку державності й соціально-економічних умов життя країни, що викликало необхідність створення органу, який би міг протидіяти цим негативним явищам. Зокрема, в указі від 27 квітня 1722 року «О должности генерал-прокурора» на губернського генерал-прокурора, що вважався «оком государевым» в губернії, покладалися завдання спостереження «чтоб запрещенных сборов с народа никто не собирал»; винищування «повсюду зловредных взяток».

Як зазначає В. Сухонос, інститут нагляду, створений Петром I, хоча і отримав французьке найменування, але не копіював французький зразок. Це був суто російський винахід, який став наслідком творчих зусиль Петра I та його сподвижників і мав риси не тільки французької прокуратури, а й шведських омбудсменів і німецьких фіскалів [14, с. 9].

Подібної думки дотримується і О. Феоктістова, яка зазначає, що одним із чинників, які істотно вплинули на процес розвитку інституту прокуратури в Україні, є те, що впродовж декількох століть українська державність розвивалася в тісному зв'язку з російською державністю, тому походження прокуратури на українських землях можна ототожнювати з походженням російської. При цьому форми цього зв'язку постійно замінялися, що також безпосередньо впливало на розвиток інституту прокуратури в Україні [15, с. 458].

На думку С. Казанцева, важливим етапом історії прокурорської діяльності у сфері боротьби з корупцією стала судова реформа Олександра II. Першим етапом цієї реформи стало затвердження «Основних положень перетворень судової частини в Росії». Прокуратуру було звільнено від функції загального нагляду. В цивільному процесі коло

справ, у яких прокурор брав участь, обмежено справами скарбниці, осіб, що перебували під опікою, безвісно відсутніх та деякими іншими [5, с. 221].

Водночас не можна не акцентувати увагу на різкому зменшенні правоохоронного потенціалу прокуратури у сфері боротьби з корупцією в результаті судової реформи 1864 року. Ще в той період відомі дореволюційні юристи різко критикували цю реформу: так, А. Коні висловлював думку про те, що «скасування посади губернського прокурора є помилкою укладачів Судових статутів. Досконала зміна в характері діяльності, мабуть, виглядала красивою з теоретичної точки зору, але переліча умовам нашого адміністративного життя та йшла наперекір з внутрішніми потребами наших губернських судів» [7, с. 26]. Водночас навіть в умовах послаблення ролі органів прокуратури за нею було залишено право брати участь у цивільних справах з питань державної скарбниці, зокрема, і щодо відшкодування шкоди, завданої корупційними діяннями.

Таким чином, як вважає В. Сухонос, протягом перших двох століть функціонування прокуратури були апробовані дві й досі основні у світі функціональні моделі цієї державної інституції – прокуратура як переважно наглядовий орган і прокуратура як переважно орган кримінального переслідування. З огляду на динаміку розвитку функцій прокуратури в контексті відповідних соціально-політичних умов, що існували в країні, можна підсумувати, що посилення тоталітарних тенденцій у державі супроводжується розширенням предмета прокурорського нагляду і, навпаки, повна демократизація державної влади призводить до його обмеження [14, с. 43].

Щодо становлення та розвитку інституту прокуратури України у складі Австрійської, а пізніше – Австро-Угорської імперії, то варто сказати, що вперше у Галичині посади державних прокурорів було запроваджено у 1840 році, а у 1855 році створено єдину систему державних прокурорів у складі вищих державних прокурорів та підпорядкованих їм державних прокурорів. Крім того, у 1852 році у період судової реформи у м. Львові було утворено Галицьку фінансову прокуратуру, діяльність якої поширювалась на територію всього коронного краю Галичини та Лодомерії. До 1867 року її повноваження поширювались також і на територію Буковини, де лише у 1867 році було засновано Чернівецьку фінансову прокуратуру. До основних повноважень Галицької фінансової прокуратури, зокрема, належали представництво інтересів держави при вирішенні правових спорів та судове представництво у справах, предметом розгляду яких були державне майно та прив'язані до нього фонди. Таким чином, антикорупційні повноваження від початку свого існування були надані не лише прокуратурі на теренах Російської імперії, а і прокурорським органам в Австро-Угорській імперії, що свідчить про нерозривний зв'язок між правовим призначенням прокуратури і її антикорупційною діяльністю.

Новий виток розвитку прокуратури, зокрема і в розрізі антикорупційних повноважень, розпочався у 1917 році, із початком Української революції (1917-1921 роки). Зокрема, 15 грудня 1917 року Центральна Рада України ухвалила закон «Про утворення Генерального Суду». Згідно із цим Законом, при Верховному Суді утворювалась Прокуратура Генерального Суду. Прокуратура фактично була в подвійному підпорядкуванні: з одного боку, вона діяла при Генеральному Суді, а з іншого – її регламент затверджувався Секретарством судових справ, яке також надавало одному із прокурорів звання старшого і доручало йому «провід над прокураторією» [8, с. 178]. За часів правління гетьмана П. Скоропадського прокуратуру було переведено під нагляд міністра юстиції як Генерального прокурора. В УНР часів Директорії паралельно діяли закони і УНР, і Гетьманату, і Російської імперії. Що стосується прокурорського нагляду, то революційних змін в ньому Директорія не зробила [6, с. 131].

Після встановлення в Україні радянської влади починається становлення нової моделі прокуратури з орієнтацією на союзний центр – із загальнонаглядовими повноваженнями, які включали в себе нагляд за судовою системою, а також потужною компетенцією у сфері кримінального переслідування.

Так, згідно Положення про Верховний Суд СРСР від 23 листопада 1923 року, Прокурор Верховного Суду СРСР займав самостійне становище і мав наступні повноваження в області судового нагляду:

1. Витребувати судові акти верховних судів союзних республік і представляти для спрямування до Пленуму Верховного Суду; витребувати закінчені розгляду справи із судових установ союзних республік для перегляду їх у порядку нагляду і, в особливо важливих випадках, просити Президіум ЦВК СРСР про призупинення вироків та рішень по цим справам до розгляду їх у порядку нагляду.

2. Здійснювати нагляд за законністю дій ОДПУ СРСР на основі спеціальної постанови Президіуму ЦВК СРСР [13, с. 63].

Прокуратура УСРР за аналогією із союзним центром здійснювала нагляд за Державним політичним управлінням УСРР. Одним із провідних підрозділів ДПУ став економічний, на який, зокрема, покладалась боротьба із хабарництвом, а пізніше – зі спекуляцією, службовими та господарськими злочинами [3]. Поширення наглядових повноважень прокуратури на ДПУ та судову систему істотно посилило роль органів прокуратури в боротьбі з корупцією, оскільки із цього часу вони одержали потужні важелі для викоринення корупційних проявів всередині самої системи судової влади, яка уособлює кінцевий осередок законності та правопорядку в державі.

Початком наступного етапу функціонування радянської прокуратури стало створення у червні 1933 року Прокуратури СРСР, на яку було покладено загальне керівництво діяльністю прокуратур союзних республік. Серед основних правових актів, які регламентували правовий статус прокуратури протягом перебування України у складі СРСР, особливо виділяються Конституція УРСР 1937 року, Конституція УРСР 1978 року, Закон «Про прокуратуру СРСР» від 30 листопада 1979 року та ін. Характерними особливостями радянського періоду існування прокуратури стала активізація правозахисної діяльності в позакримінальній сфері, особливо через реалізацію загального нагляду, а також жорстке підпорядкування Прокуратури УРСР союзному центру. Цікавим є те, що радянська влада не визнавала термін «корупція», дозволивши ввести його у вжиток лише наприкінці 80-х років. Замість нього використовувалися терміни «хабарництво», «зловживання службовим становищем», «попуск» і т.п. Отже, заперечуючи термін, тогочасні науковці заперечили саме поняття правопорушення, а, відповідно, і явище, яке даним поняттям визначалось. Тим самим заздалегідь було приречено на невдачу й повноцінний аналіз цього явища.

Як зазначають О. Литвак та П. Шумський, наприкінці 1980-х років розпочалися демократичні зміни в політичному і державному житті СРСР. Було розширено коло питань, що належали до відання УРСР, у зв'язку з чим внесено принципові зміни до Конституції УРСР [9, с. 11].

Після здобуття Україною незалежності у серпні 1991 року почалась докорінна трансформація системи боротьби правоохоронних органів, зокрема, прокуратури, проти корупції. За цей період були прийняті наступні законодавчі акти антикорупційного спрямування: Закони України «Про організаційно-правові засади боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 року, «Про боротьбу з корупцією» від 05 жовтня 1995 року, «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11 червня 2009 року, «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07 квітня 2011 року та «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014

року. В кожному із цих нормативних актів визначено особливий статус прокуратури як ключового правоохоронного органу у сфері боротьби з корупцією.

При цьому функція координації діяльності правоохоронних органів в різні періоди покладалася як на Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президенті України, так і на органи прокуратури. Остаточо вона перейшла до прокуратури у 2001 році із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру». Дана функція збереглася і в Законі України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року, однак вона зазнала значних змін – якщо згідно Закону України «Про прокуратуру» від 05 листопада 1991 року вона поширювалась на корупцію в цілому, то в новому законі прокурор зберіг координуючу роль тільки щодо кримінально каранної корупції. Відповідно, на сучасному етапі прокуратура не наділена повноваженнями щодо координації діяльності правоохоронних органів із протидії адміністративним корупційним правопорушенням, застосування цивільно-правових заходів за наслідками корупційних діянь, а також запобігання корупційним проявам.

У 2014-2015 роках було розпочато комплексну реформу антикорупційної діяльності з урахуванням вимог провідних міжнародних організацій (таких, як Венеціанська комісія, GRECO, FATF та ін.). Зазначеною реформою було введено у вітчизняне правове поле цілу низку важливих новел, однією з яких стало створення Національного антикорупційного бюро України як органу розслідування корупційних злочинів, а також Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Таким чином, уперше в українській історії було створено спеціалізовану прокуратуру з нагляду в антикорупційній сфері, а наша держава стала однією з перших на пострадянському просторі країн, які запровадили спеціалізацію щодо боротьби з корупцією. Наприклад, як зазначає Р. Мельник, у Грузії відсутня спеціалізована прокуратура по боротьбі з корупцією, а також відповідні спецпідрозділи у прокуратурах [10, с. 91].

Реформа національної системи боротьби з корупцією одержала свій розвиток у зв'язку з необхідністю реалізації Україною Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України. Українським парламентом прийнято наступні закони: «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» від 10 листопада 2015 року, «Про Державне бюро розслідувань» від 12 листопада 2015 року, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 08 жовтня 2015 року, «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань» від 03 листопада 2015 року, «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо забезпечення прозорості в організації діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з метою виконання рекомендацій Міжнародного валютного фонду» від 18 лютого 2016 року та ін. Результатом даних нововведень стало кардинальне перетворення інституційної та функціональної структури боротьби з корупцією в Україні: було утворено Державне бюро розслідувань як орган досудового розслідування найбільш небезпечних та складних злочинів, у тому числі корупційної спрямованості; запроваджено Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, яке здійснює відповідні повноваження щодо корупційних активів, на які накладено арешт або які конфісковано у кримінальному провадженні; підвищено ступінь незалежності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури і т.д.

З урахуванням вищевикладеного, можна зробити наступні висновки. Витоки антикорупційної діяльності прокуратури в Україні беруть свій початок ще із XV

століття, коли на українських землях було запроваджено посаду інстигатора. Прокуратура в Україні із самого початку свого існування стала активним суб'єктом боротьби з корупцією, що підтверджується нормативними документами польсько-литовської доби, епохи Петра I, судової реформи 1864 року та подальших історичних періодів. Ефективність впливу органів прокуратури на стан боротьби з корупцією в різний час залежала від розвитку її функцій та структури: від часів роботи прокуратури як загальнонаглядового органу (за часів Петра I та Катерини II) до перетворення її виключно на орган кримінального переслідування (після судової реформи Олександра II у 1864 році), від боротьби з корупцією зусиллями загальних прокуратур до створення Спеціалізованої анти-

корупційної прокуратури на сучасному етапі. Основи антикорупційної діяльності прокуратури України на сьогоднішній день є прямим наслідком її історичної еволюції і базуються на багатому досвіді попередніх епох, що свідчить про вкрай важливе значення аналізу історичних аспектів прокурорської діяльності. Започаткована антикорупційна реформа в Україні, яка співпала в часі з реформуванням прокуратури, спрямована на використання передових світових стандартів та рекомендацій ЄС щодо боротьби з корупцією, має врахувати історичні та ментальні особливості національної української державності. Вона спрямована на створення ефективного державного механізму протидії корупції, у якому прокуратура відіграватиме провідну роль.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про прокуратуру : Закон України від 05 листопада 1991 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>
2. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
3. Горлов Є. В. Становлення підрозділів, уповноважених вести боротьбу з правопорушеннями у сфері господарських правовідносин на території України (радянський період до закінчення ВВВ) / Є. В. Горлов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.bookz.com.ua/26/PD111\\_02.pdf](http://www.bookz.com.ua/26/PD111_02.pdf)
4. Грицаєнко Л. Р. Прокурорська діяльність в Україні та зарубіжних країнах / Л. Р. Грицаєнко (передм. професорів І. Г. Богатирьова, О. Р. Михайленко, Є. В. Невмержицького) ; відп. редактор професор І. Г. Богатирьов. – Київ : Юрид. літ-ра, 2013. – 499 с.
5. Казанцев С. М. Прокуратура Российской империи : Историко-правовое исследование : Дисс. ... д-ра юрид. наук по спец. : 12.00.01 / С. М. Казанцев. – М. : РГБ, 2003. – 455 с.
6. Клочков В. Г. Історія прокуратури України / В. Г. Клочков. – К., 2002. – С. 31.
7. Кони А. Ф. Приемы и задачи прокуратуры / А. Ф. Кони // Дореволюционные юристы о прокуратуре (сборник статей). – СПб., 2001. – С. 26.
8. Копиленко О. Л. Держава і право України. 1917-1920 : навч. посібник / О. Л. Копиленко, М. Л. Копиленко. – К., 1997. – С. 178.
9. Литвак О. Становлення та розвиток прокуратури України / О. Литвак, П. Шумський // Вісник Національної академії прокуратури України. – № 3. – 2012. – С. 10–15.
10. Мельник Р. Реформування інституцій з протидії корупції у Грузії / Р. Мельник // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – № 4. – 2015. – С. 85–93.
11. Сапін О. Процесуальний статус інстигатора : історико-правовий аспект / О. Сапін // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – № 4. – 2015. – С. 147–157.
12. Свербигуз В. Старосвітське панство / В. Свербигуз. – Варшава : Studio Literka, 1999. – 49 с.
13. Советская прокуратура. История и современность. – М., «Юрид. лит.», 1977. – 288 с.
14. Сухонос В. В. Організація і діяльність прокуратури в Україні : історія і сучасність : Монографія / В. В. Сухонос. – Суми : ВДТ «Університетська книга», 2004. – 348 с.
15. Феоктістова О. Розвиток і створення органів прокуратури на українських землях у складі Російської імперії XIX ст. / О. Феоктістова // Актуальні проблеми держави і права. – 2014. – С. 456–461.