

**ПРАВОВІ ОСНОВИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ  
ТА ПОЛІЦІЇ В УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ  
У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ – НА ПОЧАТКУ ХХ СТ.**

*На підставі аналізу Статуту кримінального судочинства, Статуту про попередження та припинення злочинів, інших джерел права та архівних матеріалів розкрито правові засади і практику взаємовідносин органів прокуратури та поліції в українських губерніях Російської імперії у другій половині ХІХ – на початку ХХ ст.*

\*\*\*

*На основе анализа Устава уголовного судопроизводства, Устава о предупреждении и пресечении преступлений, других источников права и архивных материалов раскрыты правовые основы и практика взаимоотношений прокуратуры с полицией в украинских губерниях Российской империи во второй половине ХІХ – начале ХХ в.*

\*\*\*

*Legal grounds and practice of relations between prosecutor's office and police in Ukrainian provinces of Russian Empire in the second part of ХІХ – beginning of ХХ century are disclosed on the basis of analysis of Criminal Procedure Regulations, regulations about crime prevention and suppression, other sources of law and archival materials.*

Прокуратура України є прокуратурою багатofункціонально-го типу. Саме тому, поряд із покладеними на неї обов'язками щодо здійснення судового нагляду та підтримки державного обвинувачення у суді їй наділено й іншими функціями. Актуальним для прокуратури є здійснення контроль-но-наглядових повноважень щодо діяльності органів внутрішніх справ, виконання функцій координації діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинами. Сьогодні така діяльність Генеральної прокуратури України та підлеглих їй прокурорів має особливе значення. Актуальність проблеми додержання законності, забезпечення та вдосконалення взаємодії правоохоронних органів у справі боротьби з правопорушеннями за сучасних умов є очевидною й обумовлена неослабною складністю ситуації у країні. Незважаючи на значну роботу, що здійснюється правоохоронними органами, докорінного перелому у боротьбі зі злочинністю та адміністративними правопорушеннями не відбувається. Прорахунки й недоліки в організації діяльності, відомча роз'єднаність правоохоронних та інших державних органів негативно та істотною мірою впливають на результати цієї боротьби. Саме тому питання прокурорського нагляду, взаємодії правоохоронних органів є об'єктом пильної уваги науковців.

Подібні проблеми стояли перед правоохоронними органами й раніше. Ось чому останнім часом вітчизняні дослідники усе частіше звертаються до вивчення досвіду взаємовідносин прокуратури та поліції, які функціонували в українських губерніях Російської імперії у другій пол. XVIII – на поч. XX ст. У працях правознавців та істориків раніше висвітлювалися окремі аспекти названої проблеми. Серед найвідоміших можна назвати роботи Ф. І. Гредінгера, А. Р. Грицаєнко, В. П. Лакизюка, О. Р. Михайленка, М. В. Муравйова, В. М. Руденка, В. В. Сухоноса, М. К. Якимчука, О. Н. Ярмиша [1; 2; 3; 4; 5; 6] та ін. Водночас, сучасна практика взаємовідносин прокуратури з іншими правоохоронними органами, зокрема, органами внутрішніх справ, свідчить, що у цій сфері досі залишається багато невирішених проблем, пов'язаних із реформуванням правоохоронних органів України відповідно до європейських стандартів. У цьому плані в пригоді може стати досвід, напрацьований у минулому. Окрім того, варто зауважити, що спеціальних історико-правових досліджень з даної проблематики досі не здійснювалося.

Метою даної роботи є з'ясування правових засад і правозастосовної діяльності, спрямованої на врегулювання проблем взаємодії органів прокуратури з поліцією в українських губерніях Російської імперії у другій половині XIX – на початку XX ст.

Насамперед, слід зауважити, що практичні працівники тогочасних правоохоронних органів надавали великого значення питанням налагодження взаємовідносин прокуратури з органами поліції, насамперед, у ході проведення дізнання у кримінальних справах [7, с. 158]. Уся робота, здійснена у ході підготовки судової реформи, і, зокрема, відгуки на «Основні положення про перетворення судової частини» (1862 р.) переконливо засвідчили, що успішна робота судів можлива лише за умови ефективної діяльності органів дізнання та слідства. Створення адвокатури, усне й відкрите провадження справ у судах змушували уряд звести діяльність поліції та судових слідчих до певних меж дозволеного. Тому в процесі підготовки судових статутів дізнання, слідству взагалі й наглядом за ними зокрема приділялася найпильніша увага. Це пояснювалося тим, що Міністерство внутрішніх справ, яке керувало поліцією, не було зацікавлене у відволіканні своїх співробітників від виконання ними безпосередніх обов'язків для виконання додаткових доручень суду та прокуратури й тому дивилося крізь пальці на недогляди у справі дізнання й слідства. Оскільки ж успіх останнього без сприяння поліції був неможливим, необхідно було не лише формально зобов'язати чиновників поліції викону-

вати вказівки прокурора, але й поставити їх у певну залежність від нього.

Перший проект Статуту кримінального судочинства пропонував надати прокурору право у випадках «упущень» з боку чинів поліції під час провадження дізнань накладати на них дисциплінарне стягнення або робити подання про віддання цих осіб до суду. При цьому прокурору не потрібна була згода поліцейського начальства [8, с. 59]. МВС заперечувало проти надання таких повноважень прокуратурі та суду, вважаючи, що право накладення дисциплінарних стягнень та віддання до суду чинів поліції повинно належати начальству винних осіб. Під час обговорення проекту в Державній раді було вирішено, що Статут кримінального судочинства повинен узгоджуватися з «існуючим в наших законах корінним правилом» про те, що накладення дисциплінарних стягнень на посадових осіб, віддання їх до суду залежать від начальства, яке призначає цих осіб на посади» [9, с. 27].

Ухвалена 20 листопада 1864 р. редакція Статуту кримінального судочинства (ст. 485) вирішила питання наступним чином: «Поліцейські чини, волосні та сільські начальники, за упущення та безладдя під час провадження дізнань притягуються до відповідальності прокурором, під наглядом якого провадилося слідство. Залежно від важливості упущень, прокурор або тільки застерігає невинуватих осіб, або пропонує їх дії на розгляд суду». Згідно зі ст. 486–488 Статуту кримінального судочинства суд міг або повідомити безпосереднє начальство винної особи про накладення на неї догани, або (у випадку «важливих зловживань») надавав прокурору право зробити подання начальству винного про притягнення його до «законної відповідальності». При цьому начальство могло не погодитися з пропозицією прокурора. У такому випадку незгода вирішувалася залежно від службового рангу чиновника або губерньським правлінням, або першим департаментом Сенату.

Отже, за Судовими статутами 1864 р. нагляд і певною мірою керівництво дізнанням і слідством покладалося виключно на прокуратуру. Відповідно до ст. 279 Статуту кримінального судочинства під час провадження дізнання щодо злочинних дій поліцейські чини перебували у безпосередній залежності від прокурорів та їхніх товаришів [10, с. 95]. Згідно з циркуляром Міністерства юстиції від 22 червня 1872 р. право надавати поліції загальні циркулярні роз'яснення її діяльності під час провадження дізнань та слідчих дій належало прокурорам судових палат, а в окремих справах – прокурорам окружних судів та їхнім товаришам [11, с. 58].

Однак керівництво дізнанням з боку прокуратури не означало, що поліцейські чини перебували у виключному підпорядкуванні прокуратури. За роз'ясненням Сенату, ст. 278 Статуту кримінального судочинства вказувала лише на те, що «пропозиції прокурорської влади щодо провадження дізнання та слідства так само обов'язкові для чинів поліції, як і приписи їх начальства» [9, с. 398].

Укладачі судових статутів вважали, що відокремлення дізнання від слідства дозволить покращити порядок розслідування, а саме: значно зменшиться кількість безпідставних слідчих дій, тому що до повідомлення слідчому про злочин поліція сама повинна пересвідчитися у злочинному характері діяння і таким чином буде забезпечена об'єктивність під час провадження слідства [9, с. 113].

Водночас слід зауважити, що закон не встановлював терміну провадження дізнання. Відповідно до ст. 250 Статуту кримінального судочинства поліція була зобов'язана інформувати слідчого і прокурора про будь-яку подію, яка мала ознаки злочину або проступку не пізніше доби після отримання повідомлення про цю подію. Лише у випадку затримання поліцією обвинуваченого вона була зобов'язана передати матеріали дізнання слідчому впродовж доби, тому що за ст. 400 Статуту кримінального судочинства та вказівкою п. 45 Основних положень від 29 вересня 1862 р. «затриманий обвинувачений повинен бути допитаний упродовж доби» [9, с. 11].

Підтверджуючи безпосередню залежність органів поліції від прокуратури щодо виявлення та розслідування злочинів [12, с. 44], Сенат і Міністерство юстиції наголошували, що право роз'яснення поліцейським чинам порядку провадження дізнання у кримінальних справах належить не безпосередньому губернському начальству цих чинів, а прокурорському нагляду [13, с. 63]. При цьому в циркулярі Мін'юсту від 31 січня 1881 р. № 2735 зверталася увага на те, що такі загальні циркулярні роз'яснення повинні походити від прокурорів судових палат. Обов'язковість таких інструкцій поширювалася й на чинів Окремого корпусу жандармів [14, с. 2], коли вони, виявляючи та попередньо розслідуючи загальнокримінальні злочини, діяли на правах загальної поліції.

Щодо стосунків прокуратури з органами загальної поліції у справах кримінального переслідування Сенатом було офіційно розглянуто низку суттєвих моментів. По-перше, зверталася увага на те, що законною формою зносин прокурорського нагляду з чинами поліції з цього приводу є пред'явлення обов'язкових до виконання пропозицій. По-друге, зазначалося, що при цьому, однак, прокурор не мав права покладати вико-

нання дій із дізнання особисто та безпосередньо на місцевих начальників поліції (справників та поліцмейстерів), а повинен був зноситися щодо цього із губернським керівництвом. І, на-решті, по-третє, вказувалося на те, що прокурори мають право звертатися до чинів поліції із застереженнями і взагалі притя-гати їх до відповідальності у спеціально встановленому для цьо-го порядку за всі помилки та порушення, вчинені до закінчен-ня попереднього слідства, і не мають цього права відносно дій поліції на виконання рішень суду у справі, яку вже було взято до судового розгляду.

За роз'ясненням Сенату, дії прокуратури з порушення та подальшого провадження кримінальних справ не підлягали пе-ревірці у касаційному порядку і, отже, могли бути оскаржені приватними особами лише у порядку ієрархічного підпорядку-вання [2, с. 465].

Ще одним нововведенням у правах та обов'язках органів прокуратури у сфері попереднього кримінального провадження став закон від 18 грудня 1879 р., яким на прокуратуру покла-далося притягнення до відповідальності чинів поліції, за повід-омленнями мирових суддів, за злочинні недоліки у підвідомчих їм справах. Цим законом скасовувалося попереднє право судді робити чинам поліції застереження безпосередньо від своєї особи. Відтепер це право надавалося органам прокуратури не-залежно від підсудності справ. Відповідно до цих нововведень було внесено зміни до ст. 53 Статуту кримінального судочинст-ва, за нормою якої прокурори повинні були інформуватися ми-ровими судьями про суттєві недоліки у виконанні поліцією по-кладених на неї обов'язків з провадження справ [15, с. 125].

Не був досконалим і Статут про попередження та припи-нення злочинів, яким мали керуватися у своїй діяльності ор-гани поліції [16]. Аналізуючи участь поліції у провадженні попе-реднього слідства, прокурор Одеської судової палати Євреїнов зазначав, що однією з причин незадовільної діяльності поліцей-ських органів щодо розкриття злочинів були недоліки Статуту про попередження та припинення злочинів, «який 9/10 чинів поліції ніколи не читали і про його існування мають лише туманне уявлення» [17, с. 30]. Російські правознавці XIX ст. зазначали, що зміст цього Статуту не відповідав сучасному їм вченню про поліцію і своєю застарілою термінологією викликав багато непорозумінь навіть з теоретичної точки зору [18, с. 339].

З плином часу, у міру виокремлення спеціалізованої крими-нальної поліції, виникла й проблема стосунків прокуратури з її органами. Початок професійної кримінальної поліції поклало створення у 1866 р. при канцелярії Петербурзького градона-

чальника розшукового відділення. Надалі розшукові відділення були створені при канцеляріях градоначальників Києва, Харкова, Одеси. Закріплення організаційних засад діяльності кримінальної розшукової поліції набуло остаточного оформлення у прийнятому 6 липня 1908 р. Законі Російської імперії «Про організацію розшукової частини» [19, с. 21], який прямо передбачав контроль за діяльністю розшукових відділень з боку прокурорсько-судового апарату. По-перше, начальники розшукових відділень та їх помічники призначалися і звільнялися з посад за узгодженням між губернатором та прокурором окружного суду; по-друге, особи прокурорського нагляду мали право давати доручення чинам розшукових відділень відносно проведення розшукових дій.

Працівники прокуратури неодноразово звертали увагу на загальний недолік існуючої на той час системи розшукової поліції – її децентралізацію. Кожне розшукове відділення здійснювало свою діяльність у межах міста або повіту. Розшукові відділення існували як допоміжний підрозділ загальної поліції, основним завданням якого було проведення витончених і систематичних розвідок, для здійснення яких чини загальної поліції не мали часу та умов. На виправлення такого становища до певної міри було спрямовано видану у 1914 р. прокурором Харківської судової палати А. А. Криловим «Інструкцію чинам поліції щодо виявлення та дослідження злочинів» [20].

У періодичних виданнях 70–80-х рр. XIX ст. прокуратурі дорікали то за те, що вона, прагнучи реалізувати надані їй сенатським указом від 13 липня 1872 р. права щодо спрямування розшукових дій поліції [21, с. 393–399], лише заважає її роботі, не узгоджуючи нею свою, то, навпаки, що вона занадто легковажно та байдуже ставиться до порушень закону службовими особами адміністративних відомств, свавілля яких не викликає протидії з боку прокурорських органів. У свою чергу, працівники самої прокуратури скаржилися на недостатність активного сприяння з боку адміністрації, на незадовільне виконання поліцією покладених на неї обов'язків і, нарешті, на безплідність або надзвичайні труднощі прокурорського впливу, спрямованого на боротьбу з посадовими зловживаннями та огріхами у діяльності поліції. Хоча все ж, як свідчать архівні матеріали, незважаючи на труднощі, у період реформ прокуратура все ж порушувала справи проти посадовців поліції, що чинили подібні дії. Так, лише у 1879 р. за рішенням прокурора Харківського окружного суду до відповідальності за корупційні дії було притягнуто стражника харківської поліції І. Устименка [22, спр. 11, арк. 1–54], поліцейського сотського А. Крицина [22, 9, арк. 1–29] та ін.

З плином часу органи прокуратури все більше поглиблювали свій вплив на діяльність поліції, що подекуди призводило до виникнення непорозумінь і навіть конфліктів. Наприкінці 70-х рр. XIX ст. загострення відносин прокуратури з органами поліції набуло таких масштабів, що М. В. Муравйов, який внаслідок своєї роботи був чудово ознайомлений із усіма проблемами у діяльності прокуратури, змушений був запропонувати прокурорським працівникам низку рекомендацій деонтологічного характеру, спрямованих на нормалізацію стосунків. Зауважуючи, що таких «ухилів від нормального порядку», слід усіляко уникати, він наголошує, що прокурор «повинен перейнятися свідомістю, що ані взаємно дратуючою паперовою війною, ані пасивною байдужістю не можна домогтися корисних для справи наслідків та забезпечити собі енергійну допомогу адміністративної влади, без чого, однак, прокуратура обійтись не в змозі». Тому, на думку М. В. Муравйова, зважаючи на це, прокуратурі необхідно «віднайти інший, середній вихід, що оберігає від обох крайнощів». А для цього, насамперед, «необхідне суворе дотримання законності у всіх зносинах із адміністрацією. Якщо ж остання переконується у можливості не без успіху сперечатися про юридичну правильність доручень або зауважень прокурорського нагляду, авторитет його, як охоронця закону, падає в інших відомствах безповоротно і, слід визнати, цілком заслужено». Окрім того, усі «вимоги прокуратури мають бути не лише законними, але й практично здійсненними, а з метою переслідування чи нагляду – продуктивними. Адміністративні органи, що стоять дуже близько до життя, ніяк не можна розглядати як просте механічне знаряддя виконання, та неможливо примусити охоче, з толком та енергією виконувати якісь кабінетні вигадки чи вимоги, що виявляють незнання побуту, місцевості, обивателів».

Заслугує на увагу й рекомендація М. В. Муравйова, «щоб повідомлення та вказівки, з якими звертається прокуратура до адміністрації (зокрема й до органів поліції – Ф. К.), були далекими від дріб'язкової прискіпливості та педантизму, не кажучи вже про будь-яку тенденційність, цілковито недоречну й непристойну у відносинах урядових органів між собою». Водночас, «у справедливих вимогах своїх прокурорський нагляд має бути послідовним та наполегливим до крайніх меж своїх прав та повноважень; зайвого вимагати не слід, але ґрунтовне, серйозне настояння, раз заявлене, має бути доведене до кінця, без відступу» [2, с. 521–522].

Таким чином, взаємодія органів прокуратури з поліцією в українських губерніях Російської імперії у другій половині XIX – на початку XX ст. ґрунтувалася переважно на основі норм

Статуту кримінального судочинства, Закону Російської імперії «Про організацію розшукової частини» від 6 липня 1908 р., роз'яснень Сенату, а також відомчих циркулярів та інструкцій. Водночас, звертає на себе увагу наявність досить широких лаун у правовому регулюванні таких відносин, що час від часу призводило до виникнення міжвідомчих суперечок. Однак, працівники прокуратури, будуючи взаємини з органами поліції, у своїй роботі в більшості випадків усе ж прагнули виходити з основоположних принципів справедливості та законності.

**Список літератури:** 1. Гредингер Ф. И. Прокурорский надзор за пятьдесят лет, истекших со времени его преобразования по Судебным Уставам императора Александра II / Ф. И. Гредингер // Судебные Уставы 20 ноября 1864 года за пятьдесят лет : в 3 т. – Т. 2. – Пг. : [Б. и.], 1914. – С. 197–249. 2. Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Пособие для прокурорской службы / Н. В. Муравьев. – Т. 1 : Прокуратура на Западе и в России. – М. : Университетская тип., 1889. – 552 с. 3. Ярмиш О. Н. Каральный аппарат самодержавства в Україні в кінці XIX – на початку XX ст. / О. Н. Ярмиш. – Х. : Консум, 2001. – 288 с. 4. Прокуратура України: Академічний курс : підручник / В. В. Сухонос, В. П. Лакизюк, Л. Р. Грицаєнко, В. М. Руденко ; за заг. ред. В. В. Сухоноса. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2005. – 566 с. 5. Лакизюк В. Прокуратура України: виитоки, розвиток, персоналії та правове регулювання / В. Лакизюк, О. Михайленко // Вісник прокуратури. – 2000. – № 2. – С. 34–35. 6. Якимчук М. К. Становлення та основні етапи розвитку прокуратури в Україні : конспект лекцій / М. К. Якимчук. – Чернівці : Рута, 2004. – 26 с. 7. Тарасов И. Т. Лекции по полицейскому (административному) праву : в 2 т. – Т. 1 / И. Т. Тарасов – М. : Университетская тип., 1908. – 251 с. 8. Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства : в 2 т. – Т. 1 / И. Я. Фойницкий. – СПб. : Фолио, 1996. – 552 с. 9. Судебные уставы с изложением материалов, на коих они основанные, изданные государственной канцелярией : в 3 ч. – Ч. 2. – СПб. : Тип. Второго отделения собств. Е. И. В. канцелярии, 1867. – 522 с. 10. Устав уголовного судопроизводства // Судебные уставы 20 ноября 1864 года с разъяснением их по решениям кассационных департаментов Правительствующего Сената 1866, 1867, 1868 и 1869 гг. – СПб. : Тип. Ю. А. Бокрама, 1870. – С. 1–298. 11. Цирюляры Министерства юстиции, определяющие взаимоотношения администрации и лиц прокурорского надзора // Громов И. А. Судебно-административные права и обязанности лиц прокурорского надзора / Громов И. А. – Витебск : Типолитография П. А. Подемского, 1914. – С. 54–58. 12. Квачковский А. А. Участие прокурорского надзора в предварительном следствии / А. А. Квачковский. – СПб. : [Б. и.], 1868. – 48 с. 13. Гисси С. А. Дознание, его цели и способы производства. Руководство для чинов полиции, волостного и сельского начальства : в 2 ч. – Ч. 1 / С. А. Гисси, Д. А. Соколовский. – Казань, 1879. – 197 с. 14. Добряков А. Краткий систематический свод действующих законоположений и циркулярных распоряжений, относящихся до обязанности чинов губернских жандармских управлений по наблюдению за местным населением и производству дознаний / А. Добряков. – СПб. : [Б. и.], 1903. – 650 с. 15. Устав уголовного судопроизводства // Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. – Т. 8: Судебная реформа. – М. : Юрид. лит., 1991. – С. 118–384. 16. Устав о предупреждении и пресечении преступлений, дополненный и изме-



ненный по продолжениям 1863, 1864, 1868, 1869 и 1871 годов с разъяснениями по уложению о наказаниях, изд. 1866 г. и по Уставу о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. – М. : Тип. Т. Рис, 1872. – 159 с. **17.** Материалы для пересмотра законоположений о порядке производства предварительных следствий. – СПб. : Тип. Правительствующего Сената, 1882. – 428 с. **18.** Шеймин П. Полиция / П. Шеймин // Энциклопедический словарь / Изд. Ф. А. Брокгауза и И. Е. Ефрона : в 41 т. – Т. 24. – СПб., 1898. – С. 320–339. **19.** Организация и деятельность уголовного сыска в дореволюционной России (конец XIX – начало XX века) / Балуев Б. П., Брестовская Т. Н., Величутина Э. П., Мулукаев Р. С. – М. : Право, 1984. – 220 с. **20.** Инструкция чинам полиции по обнаружению и исследованию преступлений (прокурора Харьковской судебной палаты А. А. Крылова). – Х. : [Б. и.], 1914. – 46 с. **21.** Указ Правительствующего Сената от 13 июля 1872 г. «О порядке наблюдения со стороны прокуроров за деятельностью полиции» // Звягинцев А. Г., Орлов Ю. Г. Под сенью русского орла. Российские прокуроры. Вторая половина XIX – начало XX в. – М. : РОССПЭН, 1996. – С. 393–399. **22.** Державний архів Харківської області. – Ф. 373. – Оп. 1.

*Надійшла до редколегії 25.02.2010*