

ПРАВОВЕ ПОЛОЖЕННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ XIX СТОЛІТТЯ

УДК 342«18»

Конституцією України визначено політико-правові основи української державності, де ключове місце займає правовий характер політичного режиму. У здійсненні даних імперативних настанов важливе місце займає система правоохоронних органів, яка забезпечує основи правопорядку та процес дотримання законності. Вивчення історико-правових аспектів правового положення органів прокуратури в Україні є невід'ємним етапом вирішення актуальних науково-теоретичних та науково-практичних завдань юридичної науки.

В даний час не втрачають актуальності питання правового становища органів прокуратури в Україні, в умовах трансформації українського суспільства виникають нові проблеми, які вимагають теоретичного осмислення і практичного вирішення. Окремі з цих проблем існували і раніше, але протягом тривалого часу не вирішувались.

Досвід правового становища органів прокуратури в Україні у другій половині XIX століття на сучасному етапі важливий тим, що становище прокуратури у теперішній час формується на демократичних принципах, маючи незначний досвід власне національної моделі прокуратури, тому актуальним є вивчення правового становища органів прокуратури у зазначений період, та використання даного досвіду у процесі реформування органів сучасної прокуратури України.

Серед великої кількості досліджень правового становища прокуратури України у першу чергу слід відзначити роботи українських авторів, таких, як Грицаєнко Л.Р., Грошевий Ю.М., Давиденко Л.М., Долежан В.В., Зеленецький В.С., Косюта М.В., Лакизюк В.П., Литвак О.М., Малюга В.І., Маляренко В.Т., Мичко М.І., Михайленко О.Р., Мурашин Г.О., Руденко М.В., Середа

Г.П. Семенов В.К., Сухонос В.В., Сташис В.В., Тацій В.Я., Шумський П.В., Якимчук М. К. та інші.

У рамках аналізу наукового доробку проблеми, слід зазначити, що автори досліджували проблеми організаційно-правового становища органів прокуратури в Україні в основному у рамках наступних аспектів: організаційно-правові основи прокуратури, функціональні особливості прокуратури, адміністративно-кадрові відносини у органах прокуратури та порівняльні дослідження прокуратури України з іноземними правоохоронними органами.

Проте, маловивченими залишаються багато питань генези органів прокуратури у певні історичні періоди, до цього часу не здійснено комплексного історико-правового аналізу розвитку становища органів прокуратури в цілому. Саме цим проблемам і присвячена дана стаття, в якій відображені особливості правового становища органів прокуратури у другій половині ХІХ століття.

Входження України до складу Московської держави започаткувало «поступовий, але неухильний процес втрати Українською державою своїх етнічних рис, ліквідації цілих суспільно-політичних інституцій» [1, с. 235]. Відповідно до стандартів Російської імперії на теренах України реформувалось не тільки право, але й органи прокуратури.

Прокуратура в Російській імперії була запроваджена трьома петровськими указами 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 установлений 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».

Указ від 27 квітня 1722 року поставив прокурора над Сенатом і в безпосереднє підпорядкування імператору. Водночас, прокурор не мав ухвального голосу у жодній адміністративній справі. В свою чергу, генерал-прокурор наділявся певними повноваженнями у сфері правотворчості, пропонував Сенату приймати рішення з питань, що не врегульовані правом. Йому підпорядковувались

обер-прокурор, прокурори колегій, Сенату, провінцій. Він же був підзвітний тільки імператору. Але ж основною функцією прокуратури було здійснення контролю за щоденною роботою Сенату, за правильністю, своєчасністю і законністю розгляду ним справ [2, с.87].

Саме в 1722 році вперше офіційно запроваджується посада прокурора в органах управління Україною в її тодішньому вигляді. Іменним указом від 16 травня 1722 року «Об учреждении в Глухове малороссийской коллегии и о назначении в оную присутствующим бригадира Вельяминава».

Прокуратура здійснювала нагляд за законністю діяльності й інших державних органів і структур. Так, вона здійснювала нагляд за інтересами казни, в арештантських справах, за місцями утримання ув'язнених під вартою. Поступово, як писав В.О. Ключевський, генерал-прокурор також здобув ключове становище і в державному управлінні: саме він, а не Сенат, «стал маховим колесом всего управления» [3, с.177].

Слід зазначити, що для служби в прокуратурі на той час жодних нормативних вимог не було. Претенденти могли бути з різних верств, але вони повинні були мати кращі ділові і моральні якості. У Табелі про ранги 1722 року посада генерал-прокурора була віднесена до третього класу, обер-прокурора - до четвертого. Що стосується посад прокурорів у колегіях, то вони були віднесені до шостого класу, а посади прокурорів з надвірних судів – до сьомого класу.

Отже, прокуратура в Російській імперії створювалась як представницький орган, перш за все, імператорської влади, що здійснювала від його імені та за його дорученням суцільний та постійний контроль (нагляд) за діями і рішеннями Сенату та інших центральних і місцевих установ. А в останні роки царювання Петра I вона почала відігравати значну роль у зміцненні державності та у фінансових справах [4].

У середині XIX століття керівництво Російської імперії усвідомило, що існуюча судова система себе зжила й стає на противагу суспільному розвитку. Наприкінці 40-х років починається

посилена розробка нового процесуального законодавства, однак тільки після селянської реформи 1861 року ця робота активізувалася. До початку 1861 року на розгляд Державної ради було представлено 14 законопроектів, що пропонували різні зміни в структурі судової системи й судочинства.

У 1862 р. Державною Думою Російської імперії приймаються «Основні положення про прокуратуру», де були закріплені принципи організації і діяльності прокуратури, які залишались незмінними протягом усього періоду існування Російської імперії. До їх числа належать:

- єдність і суворая централізація органів прокурорського нагляду;
- здійснення прокурорами покладених на них повноважень від імені усєї системи органів прокуратури;
- здійснення верховного нагляду в імперії Генерал-прокурором (він же міністр юстиції);
- суворая підлеглисть прокурорів нижчого рівня прокурорам вищого рівня;
- незмінюваність прокурорів;
- незалежність прокурорів від місцевих впливів при прийнятті ними будь-якого рішення» [5, с.17].

За судовою реформою 1864 року провадилася робота по підготовці та відкриттю нових судів та їх складової структури – прокуратури. Зокрема, в Таврійській губернії в листопаді 1868 року реформа почалась з ревізії діловодства Таврійського цивільного суду, яка засвідчила суттєві недоліки щодо строків і якості розгляду судових справ, матеріально-технічного забезпечення судів, підготовки приміщень судів для роботи в нових умовах. У квітні 1869 року у м. Сімферополі було відкрито Сімферопольський окружний суд, який активно розпочав роботу в губернії [6, с.8].

Судові Статути 1864 року містили чотири основні закони: «Учреждение судебных установлений», «Устав гражданского судопроизводства» (Статут цивільного судочинства); «Устав уголовного судопроизводства» (Статут кримінального судочинства)

і «Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями» (Статут про покарання, що накладаються мировими судьями).

Складовою реформи було і перетворення прокурорського нагляду. В «Учреждении судебных установлений» прокурорському нагляду присвячено розділ третій під назвою «Про осіб прокурорського нагляду». Ст. 124 встановлювала: «Прокурорський нагляд ввіряється обер-прокурорам, прокурорам та їх товаришам» під вищим наглядом міністра юстиції як генерал-прокурора [7, с.258]. Ст. 125 передбачала, що прокурори перебувають при судових палатах і окружних судах, а при них товариші прокурора, кількість яких визначалася штатним розписом. Обер-прокурори перебували при касаційних департаментах і загальних зборах Урядового Сенату.

За предметом діяльності Судові Статути в їх першій редакції обмежували компетенцію прокуратури справами судового відомства, а саме: цивільними, кримінальними та справами судового управління. У діяльності прокуратури того часу виділялися дві функції: законоохоронна і обвинувальна. Вважалося, що законоохоронну функцію прокуратура виконувала переважно в судових місцях.

Функція обвинувачення, якою прокуратура була наділена в результаті судової реформи 1864 року, дещо відрізняється від притаманної сучасній прокуратурі функції підтримання обвинувачення. Відмінність полягає в тому, що за Судовими Статутами прокурор сам формулював обвинувачення на підставі матеріалів попереднього слідства, а в сучасній прокуратурі прокурор в основному використовує обвинувальний висновок органу досудового слідства.

У цивільних судах прокурор виступав як орган закону і давав свої висновки після змагання сторін:

- 1) по справах казенних управлінь;
- 2) по справах земських установ, міських і сільських громад;
- 3) по справах неповнолітніх, безвісно відсутніх, глухонімих та божевільних;
- 4) по справах про підсудність;

- 5) по спорах між судовими та урядовими установами;
- 6) по спорах про підлог документів та у випадках, коли по цивільній справі виявляються обставини, що підлягають розгляду кримінальним судом;
- 7) по справах шлюбних та про законність народження, коли у них немає відповідача;
- 8) по справах про стягнення відшкодування за шкоду та збитки, нанесені розпорядженнями посадових осіб адміністративного відомства і виборних службовців, а також про стягнення збитків з чинів судового відомства [8, с.404-405].

Взагалі, до компетенції прокуратури у 80-90-х рр. XIX ст. входили нагляд за проведенням слідства і законністю у всіх ланках судової системи, а також підтримання обвинувачення по карних справах і нагляд за виконанням вироків. Особлива увага прокурорів була звернена на нагляд за арештованими. Окремим указом було затверджено право осіб прокурорського нагляду на безперешкодний вхід до в'язниць. Згодом функції прокуратури розширювалися, особливо у бік посилення нагляду за судами й адвокатурою. Так, згідно із законом від 25 травня 1874 р. прокурори набули права порушення дисциплінарного провадження проти приватних повірених за їх протиправні дії.

Із прийняттям «Основних положень про прокуратуру», в 1862 році були також запроваджені, крім тих, що були зазначені вище, ряд принципів діяльності прокуратури, зокрема принцип неможливості відводу. Але у всіх випадках родинних стосунків і дружби з особами, які беруть участь у справі, прокурори самі повинні були повідомляти про це міністру і чекати його припису. Існував також принцип поєднання в особі прокурорів і стряпчих виконання ними функцій обвинувачення і захисту. Як зазначав М.В. Муравйов, це протиріччя між виконанням функцій обвинувачення і захисту призводило до формального підходу реалізації функції обвинувачення у кримінальних справах, і, таким чином, прокурори і стряпчі були лише формальними наглядачами у цих справах.

Діяв і такий принцип, що називався «пропуск». Суть його полягала в тому, що прокурори давали згоду на вихід і виконання відповідних рішень, ознайомившись з якими прокурори зазначали – «читал». Згідно із законом за «пропуск» будь-якого невідповідного закону вироку чи ухвали наставала особиста відповідальність обер-прокурора.

Потрібно зазначити і такі принципи, як повага гідності і дотримання взаємних прав і привілеїв при суворому розподілі обов'язків, неупередженість і рівновага між переслідуванням і виправданням. Катерина II рекомендувала своєму Генерал-прокурору князю А.А. В'яземському: «Вам не должно уважать ни ту, ни другую сторону; обходитесь должно учтиво и безпристрастно, выслушивать всякого, имея только единство на пользу отечества и справедливости в виду» [9, с.460].

Треба відмітити, що в той час існувало вже поняття загального нагляду. Загальний нагляд ґрунтувався на засадах універсальності і означав нагляд за дотриманням і виконанням закону у будь-яких можливих проявах і видах. Предмет загального нагляду поділявся на: охорону загального благоустрою в губернії, нагляд у «казенних» справах, по суду і розправі. Тобто, вже в дореволюційній літературі існувало поняття загальний нагляд. Тому не зовсім точним є твердження, що це поняття виникло в період утворення органів радянської прокуратури в 1922 р. [10, с. 113].

Усі зазначені принципи організації і діяльності прокуратури, прокурорського нагляду, особливо їх зміст і гарантії дотримання, мають своє значення і у наш час. Наприклад, такий складний для розуміння принцип, як єдність прокурорського нагляду, знаходив своє розуміння в дореволюційній літературі, де підкреслювалося, що єдність нагляду прокуратури означає, що прокурори діють від імені прокуратури в цілому, що існує взаємозаміна прокурорів в суді. Обов'язковість виконання прийнятих рішень теж підкреслює єдність прокурорської діяльності, наприклад, процесуальна заява одного прокурора має силу для іншого. Визначається також зміст незалежності прокурорів, коли нижчі чини прокуратури діють суто на основі своїх переконань і діючих законів при скла-

данні письмових висновків по справі, при відмові від обвинувачення, при опротестуванні судових рішень.

Законом також передбачалось, що губернатори не можуть давати губернським прокурорам приписів, атестацій; у справах нагляду губернські стряпчі не можуть бути переведені із губернського міста, а повітові стряпчі не можуть бути переведені із повіту в повіт або усуватися з посади за непридатністю без дозволу Міністра юстиції за поданням губернського прокурора. Потрібно мати на увазі, що прокурори усіх рівнів призначалися на відповідні посади довічно і матеріально були надійно забезпечені [11, с.18].

Важливим кроком у регулюванні прокурорської системи в Росії був указ від 27 вересня 1865 р., який передбачав істотну зміну прав та обов'язків прокурорів. Одразу були внесені зміни до зводу законів - «полегшені правила» (11 жовтня затверджені), що дало змогу привести судочинство у відповідність до нових вимог. Одним із таких нововведень було застосування гласності в розгляді судових справ. Крім того, прокурори отримали додаткові повноваження в частині виконання процесуальних функцій.

Закон від 7 березня 1866 р. суттєво змінив ці повноваження. За інститутом прокурори зберегли лише функцію нагляду за рішеннями губернських дум і поліцейських органів щодо справ «судової власності» та установами, до компетенції яких входили питання призначення слідства, віддання до суду, виконання адміністративних стягнень та вироків. Проте, віднині губернські та повітові прокурори - основна ланка місцевих прокуратур - поступово витіснялися: їх позбавили права нагляду за постановами та рішеннями багатьох губернських, повітових і міських органів влади. Згаданий Закон, передбачаючи, як уже зазначалося, поступове скасування посад губернських і повітових прокурорів, а також присяжних, вказав і на одночасне припинення нагляду посадовими особами всіх органів Міністерства юстиції за діяльністю губернських, міських і повітових установ та відомств. Щоправда, виконати все намічене законом не вдалося - у Російській імперії

аж до жовтня 1917 р. існували два інститути прокуратури - судових округів і губерній та повітів [12, с.74].

Прокуратура, прокурорський нагляд як державна установа і як вид, форма державної діяльності, система принципів розвивалися динамічно. Але, на думку окремих дослідників, сама реорганізація прокуратури мала суперечливий характер. З одного боку, це був крок уперед у порівнянні з пасивною дореформеною прокуратурою, яка просто не змогла б існувати поруч із новими судами і адвокатурою. З іншого ж боку, нова прокуратура залишилася органом, що ретельно охороняв інтереси царського самодержавства, державним механізмом контролю за судовою владою [13].

За період існування монархічної форми правління в Росії, до складу якої входила й Україна, прокуратура пройшла складний і неоднозначний шлях. З розвитком держави, її основних інститутів, удосконаленням правової системи змінювались і функції прокуратури.

Безумовно, першими і, на нашу думку, певною мірою рівнозначними були функція контролю виконання і функція контролю за дотриманням законності в діяльності центральних органів влади (функція адміністративного нагляду). Згодом ці дві визначальні функції прокуратури поширились і на місцеві органи влади, крім того, розширилася сфера і предмет нагляду. З'явилася функція судового нагляду та нагляду за виконанням судових рішень, властивою для прокуратури стала функція тлумачення чинного законодавства.

Після судової реформи 1864 р. до переліку функцій прокуратури додаються представницька функція в цивільних справах [14, с. 222 - 228] і функція обвинувальна у справах кримінальних, розвивається функція кримінального переслідування в цілому.

Упродовж наступного періоду органи прокуратури в українських землях, зберігаючи функціональні особливості та інституціональні основи пореформеного періоду, не набули якісних змін і в такому становищі вступили у XX ст. Виконуючи функції (законоохоронна і обвинувальна), органи прокуратури в Україні проіснували у загальних правоохоронних системах країн, до яких

входили українські землі до початку Першої світової війни та визвольних змагань 1917-1922 рр.

Важливим етапом дореволюційного періоду розвитку інституту прокуратури України, який пов'язаний із судовими реформами 1864 року. Тоді були прийняті «Судові статuti», завдяки яким інститут прокуратури реорганізувався за французьким зразком і набув характеру органу карного переслідування і державного обвинувачення в суді.

Після реформи прокуратура, хоча і була включена до складу судового відомства, входила в нього як самостійна система, що мала свою організаційну структуру. Важливими принципами організації прокуратури були єдність і строга ієрархічна підпорядкованість.

Ці уроки історії слід врахувати при проведенні реформ правової системи України на сучасному етапі.

1. *Все про Україну: в 2 т. / ред. кол. : В. Смолій, І. Дзюба, І. Драч та ін. – К. : Видавничий дім «Альтернативи», 1998. – Т. 1. – 400 с.*
2. *Сухонос В. В. Прокуратура України: академічний курс : [підруч.] / В.В. Сухонос, В. П. Лакизюк, Л. Р. Грицаєнко, М. В. Руденко; за заг. ред. В.В. Сухоноса. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2005. – 430 с.*
3. *Исторические портреты. Деятели исторической мысли. / Сост., вступ. ст. и примеч. В. А. Александрова. — М.: Изд-во «Правда», 1991. — 624 с.*
4. *Копиленко О. Л. Держава і право України 1917–1920 рр. : [навч. посіб.] / О. Л. Копиленко, М. Л. Копиленко. – К. : Либідь, 1997. – 208 с.*
5. *Басков В. И. Курс прокурорского надзора: [учебн. для студ. юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов] / Басков В. И. – М. : Издательство «Зерцало», 1999. – 480 с.*
6. *Поляков И. И. Некоторые аспекты становления института судебных следователей в Таврической губернии в 60–90-е годы XIX в. / И. И. Поляков // Проблемы законности : респ. міжвідомч. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2000. – Вип. 43. – С. 3–9.*
7. *Титов Ю. П. Хрестоматия по истории государства и права России / Ю. П. Титов. – М. : Проспект, 1997. – 337 с.*

8. Брокгауз Ф. А. *Энциклопедический словарь* / Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон. – СПб : Типо-Литография И. А. Ефрона, 1898. – Т. XXV : Прага – Просрочка отпуска. 1898. – 478 с.
9. Муравьев Н. В. *Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: пособие для прокурорской службы* / Муравьев Н. В. – М. : Университетская типография, 1889. – 552 с.
10. Басков В. И. *Прокурорский надзор в СССР* : [учебн.] / В. И. Басков. – М., 1991. – 304 с.
11. Басков В. И. *Прокурорский надзор в СССР* : [учебн.] / В. И. Басков. – М., 1991. – 304 с.
12. Сухонос В. В. *Прокуратура України: академічний курс* : [підруч.] / В. В. Сухонос, В. П. Лакізюк, Л. Р. Грицаєнко, М. В. Руденко ; за заг. ред. к.ю.н., доцента В. В. Сухоноса. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2005. – 430 с.
13. Поляков І. І. *Міністерство юстиції Російської імперії в період підготовки і здійснення судової реформи 1864 року // Правничий часопис Донецького університету*. – 2001. – № 1 (6). – С. 72–79.
14. Ярмиш О. Н. *Каральний апарат самодержавства в Україні в кінці XIX – на початку XX ст.* : [моногр.] / Ярмиш О. Н. – Х. : Консум, 2001. – 288 с.

Бортун М.І. Правове положення органів прокуратури в Україні у другій половині XIX століття

Статтю присвячено проблемам правового становища органів прокуратури у другій половині XIX століття, особливостям становлення. Функціонування, взаємодії з іншими державними органами.

Ключові слова: прокуратура Російської імперії, судова реформа 1864 року, реформування, становлення, розвиток.

Бортун М.И. Правовое положение органов прокуратуры во второй половине XIX века

Статья посвящена проблемам правового положения органов прокуратуры во второй половине XIX века, особенностям становления, функционирования, взаимодействия с другими государственными органами.

Ключевые слова: прокуратура Российской империи, судебная реформа 1864 года, реформирование, становление, развитие.

Bortun M.I. The legal status of public prosecution bodies in Ukraine in the second half of XIX century

The article deals with the problems of the legal status of the public prosecution bodies in the second half of the XIX century, in particular the formation, functioning, and interaction with other government agencies.

Keywords: The Prosecutor's Office of the Russian Empire, Judicial reform in 1864, reforming, establishment, development.