

ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ ФІНАНСУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

ЧЕРНИКОВ Дмитро Леонідович - здобувач Київського міжнародного університету

Автор досліджує особливості історичних етапів розвитку прокуратури (до отримання Україною незалежності) в контексті її фінансового забезпечення; аналізує передумови формування сучасних підходів до фінансування органів прокуратури та прослідковує вплив об'єктивних факторів на особливості її фінансового забезпечення.

Ключові слова: прокурор, платня, фінансування органів прокуратури.

Становлення прокуратури України як правового інституту бере свій початок ще з давнини. Попри звернення вітчизняних і зарубіжних науковців (І. Арістова, О. Бандурка, І. Голосніченко, В. Сухонос, М. Хавронюк, М. Якимчук та інших) до аналізу проблеми виникнення прокуратури, формування й розвитку системи її органів, питання фінансування – як на сучасному етапі розвитку, так і в попередні історичні періоди – досі не отримало належного висвітлення.

Попри історичні дані про те, що депутати створеного в 1579 році Українського трибуналу щорічно обирали прокурора (інстигатора), який наглядав за силою подачі позовів до Трибунальського суду; про те, що посада прокурора збереглася в Україні і в XVII ст., прийнято вважати, що система органів прокуратури України своїми витокami сягає петровської епохи спільної українсько-російської імперської історії.

Кінець XVII і початок XVIII століття позначені ростом посадових зловживань, казнокрадства і хабарництва, невиконанням царських указів з боку органів державного управління. У 1722 році Петро I, який проводив активне реформування структури державного управління, заснував орган для здійснення нагляду за дотриманням законної діяльності центральних і місцевих органів державної влади. Його заслугою є і створення достатньо стрункої судової правоохоронної ієрархії, до якої входили: юстицколегія, у віданні якої були громадянські й кримінальні справи; надвірні суди і Урядовий Сенат – найвища судова інстанція. Саме Петро I створив в Росії органи, спеціально призначені для контролю й нагляду за дотриманням законів: з'явилися фіскальні органи, поліція, а потім, відповідно до Указу від 12 січня 1822 року, – абсолютно новий наглядовий орган – прокуратура, яка очолювалася ставлеником імператора – генерал-прокурором [3, с. 3]. Государ, створюючи прокуратуру, ставив завдання «знищити або послабити зло, що впливає із заворушень у справах, неправосуддя, хабарництва і беззаконня». Відповідно до Указу від 18 січня 1722 року «Про встановлення посади прокурорів у надвірних судах і про межі компетенції надвірних судів у справах і за доносами фіскальських та інших людей» прокуратура була поставлена над фіскальними органами. Прокурорський нагляд поширювався і на Сенат. Прокурор контролював фінансову звітність та відомості колегій.

В імператорському Указі «Про доручення Урядовому Сенату піклування про правосуддя, про влаштування державних доходів, торгівлі та інших галузей державного господарства» зверталася увага і на важливість наповнення державної казни: «Денег как возможно собирать, понеже деньги суть артериею войны», а також про оптимізацію їх витрачання: «Смотреть во всем Государстве расходов, и ненужные, а особливо напрасные оставить» [3, с. 10].

З моменту свого виникнення прокуратура була державним органом. У Табелі про ранги прокурорам були присвоєні високі класи: генерал-прокуророві – третій, відповідний генерал-лейтенанту, обер-прокурору – четвертий, колезьким прокурорам – шостий, прокурорам надвірних судів – сьомий. Прокурори мали значні повноваження, навіть іноземці зауважували, що генерал-прокурор за своєю силою і впливом був другою особою в державі [3, с. 28]. На думку С.М. Казанцева, у Росії, таким чином, виникає інститут нагляду, який, хоча і отримав французьку назву, проте був результатом творчості Петра I: він включав елементи французької прокуратури, шведських омбудсменів, німецьких фіскалів і власне російські винаходи. Із Франції, крім назви, була запозичена головна функція – нагляд за точним виконанням закону тим органом, при якому перебуває прокурор (але французькі прокурори були при судових органах, а російські – головним чином, при адміністративних [5, с. 134]. Та, як зазначає С.В. Пономаренко, російська прокуратура з перших днів створення принципово відрізнялася від своїх європейських прототипів за цілями, завданнями і методами їх реалізації. У Європі, наприклад, і французька прокуратура, і фіскалат були інститутами судового представництва держави в суді та державного обвинувачення. Імператор Петро I сподівався з допомогою прокуратури покінчити зі свавіллям і зловживаннями чиновників у центрі і на місцях, вважаючи, що прокурори, незалежні від якою б то не було влади, крім самого імператора, стануть реальними гарантами беззаперечного і точного виконання його волі, вираженої в законі [10].

Проте складним із самого початку виникнення цього органу було питання фінансування його діяльності, як, до речі, й інших офіційних органів. Хоча саме за Петра I вводилася платня всім категоріям службовців, її розмір фіксувався законом і вже не залежав від волі начальника. Можна припустити, що однією з причин прийняття рішення про фінансування з державної казни органів прокуратури стало розчарування через неефективність діяльності фіскальних органів – В. Случевський зауважував, що фіскали усіх рівнів не отримували такого фінансового забезпечення, існували за рахунок «власних кормових». Це призводило до поборів, хабарництва, інших зловживань [11, с. 198]. З 20-х років XVIII століття, зі створенням колегій, Петро I встановив грошову платню й чинам цивільного відомства у співвідношенні з військовими чинами [8, с. 123]. Хоча у порівнянні з кінцем XVII століття оклади помітно зросли, в умовах хронічного дефіциту бюджету уряд не розглядав платню цивільних службовців як обов'язкову статтю витрат. При необхідності виділені на це кошти спрямовувалися на інші цілі. У 1727 році наступники Петра I взагалі скасували виплату казенної платні дрібним чиновникам і наказним, дозволивши їм годуватися за рахунок акцидентій, тобто зборів з прохачів (фактично хабарів). Тільки в 1763 році їх праця знову стала оплачуваною [15].

Державне управління фінансувалося за залишковим принципом. Власне, завжди знаходилися об'єктивні причини цього. Так, історики вказували, що бюджет Росії часів Петра I, виснаженої реформами та Північною війною 1700–1721 рр., був напруженим. Першочерговими витратами вважалися витрати на армію, флот і оборону країни, що поглинало 2/3 вмісту державної казни [12, с. 468]. Посилаючись на історичні джерела, М. Ільницький зауважує, що в Російській імперії для позначення державних витрат існували дві системи: реальна (за предметами призначення кредитів) і міністерська (за відомствами). 1734 роком, вважає він, можуть датуватися перші спроби, спрямовані на впорядкування кошторисного витратного розкладу. Саме тоді витрати почали «заноситися по відомствах відповідно до

загального щорічного фінансового плану» [4, с. 14]. Однак видатки на правоохоронні органи загалом, за документальними свідченнями, були зовсім невеликими, не кажучи вже про забезпечення прокуратури. В одному із досліджень знаходимо такі дані: із суми, зібраної 1734 року до казни (4 040 570 руб.), планувалося виділити: на утримання двору – 260 000 руб.; на Адміралтейство – 1 200 000 руб.; кабінет-міністрам, сенаторам, колезьким президентам, членам і прокурорам – 96 082 руб. Слід зауважити, що планувалася й така стаття витрат, як витрати на установи – 17 072 руб, очевидно, сюди відносилися кошти на задоволення потреб чиновників (папір, чорнило, освітлення тощо). Однак через нестабільність джерел доходів були нестабільними й кошти на утримання чиновників – у 1736 році вдалися до старого засобу: виплачувати невійськовим чиновникам (крім тих, що служили при Кабінеті, в Академії наук та іноземців по капітуляції) платню сибірськими й китайськими товарами. У 1739 році було заборонено із Штатс-контори із готівкових грошей виплачувати платню статським чинам, починаючи із сенаторів, «доки не будуть задоволені грошовою казною Військова й Адміралтейська колегії та артилерія» [13].

По-різному розвивалися органи прокуратури за часів правління наступників Петра I. При Катерині I спостерігається значний відхід від принципів, запроваджених Петром I, звужується державне значення прокуратури, статус і повноваження генерал-прокурора. У 1730 році імператорським указом відновлюється посада генерал-прокурора і прокурорів в колегіях і надвірних судах. Вдруге прокуратура була відмінена в регентство Анни Леопольдівни. За царювання Катерини II її діяльність наповнилася новим змістом. Генерал-прокурор досягає найвищої могутності. Він стає фактично незалежним від найвищого судового органу; у владі генерал-прокурора, вказують дослідники [3, с.57], простежується міністерське начало, яке майже затуляє його початкову охоронну функцію.

За імператорства Олександра I було створено Міністерство юстиції (1802 р.), а функції міністра й генерал-прокурора зо-

середилися в одних руках. У першій половині XIX ст. звичним чином губернського прокурора був надвірний, рідше – колезький радник (тобто, сьомий–шостий клас), губернатор же був не нижчим від дійсного статського радника (четвертий клас). Різниця в чинах мала й матеріальне вираження. Губернатори тоді отримували платню 1800 рублів, віце-губернатори – 1200 рублів, а губернські прокурори – лише 600 рублів на рік. П. А. Зайончковський, проаналізувавши соціальне положення губернських прокурорів станом на 1 січня 1853 года за 52 послужними списками, установив, що прокурори належали переважно до чинів V–VIII класів. Земельними ділянками володіли 22 прокурорські працівники, або 43,1 %, будинками – 7 чоловік, а 23 прокурори (44,2 %) не мали власності [2, с. 171].

Тенденції бюрократизації, характерні для прокуратури у XVIII ст., ще більше посилилися після підпорядкування її виконавчій владі в особі міністра юстиції. У результаті, розвиток губернського нагляду тривав за рахунок зниження його ефективності. Прокурорський нагляд охоплював майже всі сфери діяльності місцевих органів влади, але в кожній з них ставав все більш безмістовним. Цьому сприяли не тільки кріпосницьке самодержавство в цілому, але і його політична й правова система, які негативно позначалися на діяльності цього інституту [10].

У 1837 році, у рік смерті А.С. Пушкіна, на базі його рідного Царськосільського ліцею був заснований правовий факультет, і, таким чином, було покладено початок школі прокурорів. У Ліцеї навчалися переважно дворяни, від майбутніх претендентів на прокурорські посади також вимагалися «гарна професійність та видатні особливості», очевидно також, щоб, вимагаючи від чиновника чесної і безкорисливої служби, держава повинна була забезпечити необхідні умови для її виконання. Підтвердження цьому знаходимо, зокрема, і в «Основних положеннях про прокуратуру», ухвалених Державною Радою в 1862 році. У цьому документі з'являється й пункт про важливість достойного матеріального забезпечення прокурорів – «щоб не брали хабарів».

В. Лебедєв зазначав, що в новітні часи система грошової платні стала системою загальноприйнятною, яка прийшла на зміну практиці виділенням земель для «кормлення». Науковець вказує, що утримання особи у Росії було прийнято ділити на три частини: власне платня, тобто винагорода за службу; столові і квартирні гроші [8, с.123]. І розуміння важливості органів державного управління, а отже і фінансового підтримання їхньої діяльності за кошти держави, практично не викликали сумнівів. Науковці підкреслювали пріоритетність державних витрат на покриття так званих «надзвичайних потреб» (до яких відносили потреби на фінансування державного управління) над державними доходами [8, с. 15]. І.Т. Тарасов також вказував, що державі ні до чого дотримуватися економії у витратах, оскільки затрачені засоби повертаються до народу – держава, витрачаючи свої засоби на будівництво залізниць, облаштування навчальних закладів, встановлення внутрішньої та зовнішньої безпеки тощо, навіть не створюючи нових матеріальних благ, сприяє збільшенню виробничих сил [14, с. 130]. Таким чином, завдання належного фінансування діяльності прокуратури розглядалося як державна справа із самого моменту її виникнення.

Докорінні зміни органів прокуратури були спричинені проектом Положення про судоустрій 1860 року, причому, як вказував Ф. Кашарський [7, с.192], були вони помітними і в українських губерніях, що входили до складу Російської імперії. Замість губернських прокурорів та стряпчих під різними найменуваннями передбачалося запровадити при кожній палаті і при кожному повітовому суді одного прокурора з одним чи кількома товаришами [9, с. 49].

Як свідчать історичні джерела, у той час прокурори вигідно відрізнялися від інших держслужбовців: це були висококваліфіковані юристи, всебічно розвинені й освічені люди. Служити в прокуратурі вважалося великою честю [17].

Створені при Петрі I судові і прокурорські органи з певними видозмінами існували протягом двох століть, до революції 1917 року, коли старий царський апарат був за-

мінений новим – радянським народним судом, а з 1922 року – і прокуратурою.

Після жовтневих подій 1917 року почався новий етап створення держави і національного самовизначення народу України, етап отримання суверенності. В УНР велася активна робота зі створення нової системи правоохоронних органів, у тому числі – судів і органів прокурорського нагляду. Так, у грудні 1917 року заснована Прокуратура, а вже в наступному місяці, 04.01.1918, Центральна Рада прийняла Закон «Про урядження прокурорського нагляду в Україні», відповідно до якого прокуратурі утворювалися при апеляційних і окружних судах [17, с. 815]. В. Юсупов вважає, що прокуратуру УНР можна розглядати як аналог того державного органу, який функціонував в Україні після судово-правової реформи 1864 року. Однак її принциповою відмінністю від попередника полягала в тому, що прокуратура була державно-правовим інститутом, складовою української державності [17, с. 815].

За часів правління гетьмана Скоропадського П. П. (квітень-грудень 1918 року) приймається Закон «Про утворення державного Сенату». При створенні в грудні 1918 року Директорії УНР вступає в силу Закон «Про улаштування прокурорського догляду в Україні» і поновлюється діяльність Генерального Суду під назвою «Верховний Суд Української Народної Республіки».

За радянських часів Державна прокуратура в Україні була створена в системі Нарком'юсту, затвердженим ВУЦВК 28 червня 1922 року Положенням про прокурорський нагляд.

Законодавство про прокуратуру постійно розвивалося. У 1923 році передбачалося введення Прокуратури до складу Верховного Суду СРСР. А пізніше, в 1933 році, утворюється Прокуратура СРСР як централізована система з правом загального керівництва діяльністю прокуратур союзних республік, а разом з тим затверджується Положення про Прокуратуру СРСР.

У 1920-30 роках питання фінансування судово-прокурорської системи було надзвичайно складним, про що свідчать наукові дослідження на підставі узагальнення матеріалів в окремих регіонах Радянського Со-

юзу [6]. Партійно-державними документами декларувалася увага до покращення матеріального становища судових і прокурорських працівників, але здебільшого законодавчі акти не виконувалися. Хоча, попри кризові явища, заробітна плата працівників суду і прокуратури все ж була вищою, ніж у інших представників розумової праці. Так, наприклад, в Іркутській губернії різниця іноді досягала 40%. Але заробітна плата судових і прокурорських працівників була нижчою, ніж у працівників міліції або ГПУ. До того ж труднощі матеріального становища прокурорсько-судових працівників не залишалися поза увагою і громадських організацій. Так, профспілка радянських службовців забезпечувала слідчих одягом і взуттям. Та несистемні заходи, до яких вдавалися на місцях, не покращували загалом скрутного положення, оскільки ринкові ціни, навіть на предмети першої необхідності, неухильно зростали. Та й несвоєчасне обчислення ставок зменшувало реальну заробітну плату на 25-30%. Обмеженість фінансових ресурсів призводила до скорочення чисельності штату. Підйом економіки і зростання бюджету за рахунок успіхів непу не позначилися на фінансуванні органів суду і прокуратури. У кінці 1920-х рр. продовжували діяти різні системи оплати праці, заробітна плата виплачувалася у порядку персональних окладів і за тарифною сіткою. У цей період відзначається збільшення заробітної плати на 20-30%, але реальна вартість рубля падала, життєвий рівень залишався низьким. Дослідники також відзначають, що постійна нестача грошових коштів відображалася на поганому забезпеченні спеціальною юридичною літературою, обмежувала можливість проведення нарад для підвищення професійного рівня та обміну досвідом. Архівні документи свідчать також і про невлаштованість побуту працівників суду і прокуратури.

У другій половині 1930-х рр. спостерігається певне поліпшення фінансування органів суду і прокуратури. У ці роки стали застосовуватися заходи по створенню стимулів до поліпшення якості роботи, виплачувалися премії за виконувану роботу і трудову дисципліну. Заробітна плата для керівних

працівників в органах прокуратури була вищою, ніж у суді: прокурор області отримував 800 крб., заступник облпрокурора – 675 руб., голова облсуду – 706 руб., заступник голови – 650 руб. Інші відповідальні працівники і технічні працівники суду і прокуратури отримували приблизно однакову заробітну плату. Найбільш низькооплачуваними з відповідальних працівників правоохоронних органів були слідчі. У найбільш сприятливому матеріальному становищі перебували захисники, вони отримували плату з клієнта за виступ у суді. Розмір гонорару стягувався з урахуванням соціального і майнового стану клієнта та складності справи.

Незважаючи на сталу стабільність в кінці досліджуваного періоду, своєчасність виплати заробітної плати, фінансування органів суду і прокуратури залишалось недостатнім.

Скрутне економічне становище країни напередодні Великої вітчизняної війни, коли основні кошти спрямовувалися на створення оборонної промисловості, відобразилося і на органах прокуратури. У 1940 році на 30% було знижено їх фінансування, у зв'язку з чим вводився режим жорсткої економії. Витрати на канцелярське приладдя, телеграми, переговори, відрядження були скорочені до мінімуму. Відпуск палива строго лімітувався [17].

З моменту проголошення України суверенною і незалежною державою розпочався новий етап розвитку прокуратури. Після прийняття та введення в дію з 1 грудня 1991 року Закону України «Про прокуратуру» та ряду інших нормативних актів створена правова база організації і діяльності органів прокуратури незалежної України.

Отже, прокуратура з самого моменту її виникнення була державним органом. На різних етапах її функціонування існувало розуміння щодо важливості належного фінансового забезпечення її діяльності. Однак у кожному історичному періоді простежується вплив різних чинників, які визначали державну політику у ставленні до системи органів прокуратури.

АНОТАЦІЯ

Автор досліджує особливості історичних етапів розвитку прокуратури (до здобуття Україною незалежності) у контексті її фінансового забезпечення; аналізує передумови формування сучасних підходів до фінансування органів прокуратури і простежує вплив об'єктивних факторів на особливості її фінансового забезпечення.

SUMMARY

The author explores the peculiarities of historical development stages of the prosecution (before Ukraine gained its independence) in the context of its financial support; analyzes preconditions of the formation of modern approaches to the funding of the prosecution bodies and traces the influence of objective factors on the characteristics of its financial support.

Література

1. Бессарабов В.Г. Дореформенная (петровская) прокуратура (1772-1864 гг.) [Электронный ресурс] – Режим доступа: www.proknpadzor.ru/analit/show_a.php?id=430&pub_name..
2. Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. – М., 1978.
3. Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г. Око государево. Российская прокуратура. XVIII в. / А.Г. Звягинцев, Ю.Г. Орлов – М., 1994.
4. Ільницький М. Історико-правовий аналіз фінансового забезпечення та матеріально-технічного постачання органів внутрішніх справ України / М. Ільницький // Наше право. – №4. – ч.1. – 2009. – С.13 – 18.
5. Казанцев С.М. История царской прокуратуры. – СПб., 1993.
6. Какоурова Н. А. История органов суда и прокуратуры Иркутской области в 1920 – 1930-е гг. : Автореф. дисс. ... канд. ист. наук: спец.: 07.00.02 – Отечественная история / Н. А. Какоурова – Иркутск, 2006. – 26 с.
7. Кашарський Ф. В. Правові засади реорганізації органів прокуратури в українських губерніях Російської імперії у другій половині XIX століття / Ф.В. Кашарський // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Карабіна. Серія: Право. – 2009. №841. – С. 191–197.
8. Лебедев В.А. Финансовое право: Учебник. – Т.2 – М.: Статут, 2000.
9. Материалы по судебной реформе в России 1864 года / под ред. Р.Г. Зарудного.

– СПб.: Типография Суворина, 1864. – Т.2. – 367 с.

10. Пономаренко С.В. Основные этапы истории развития российской прокуратуры : исторический аспект: Автореф. дис. ... канд. ист. наук: спец. 07.00.02: отечественная история / С.В. Пономаренко – М., 2008 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/>

11. Случевский В. Учебник русского уголовного процесса. – СПб., 1913.

12. Соловьев С.М. Сочинения. В 18 книгах. Кн. X. История России с древнейших времен. Т.19-20 / Отв. ред.: И.Д. Ковальченко, С.С. Дмитриев / С.М. Соловьев – М.: Мысль, 1993.

13. Соловьев С.М. История России с древнейших времен. Т.19–20. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: www.magister.msk.ru/library/history/history1.htm.

14. Тарасов И.Т. Очерк науки финансового права. – Ярославль, 1889.

15. Чиновник на службе в конце XVII – середине XIX века – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.strana-oz.ru/>

16. Юсупов В.А. Становлення та розвиток органів прокуратури до здобуття незалежності України / В.А. Юсупов // Форум права. – 2012. – №2. – С. 813–818. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.nbuv.gov.ua /e-journals/FP/2012-2.../12_jvaznu.pdf

17. История прокуратуры Свердловской области – [Электронный ресурс] – Режим доступа: prokurat-so.ru/main.php?id=7