УДК 340
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-1.4

ЧУДНОВСЬКИЙ О.В.

СУДОВА РЕФОРМА 1864 Р. ТА ПРОКУРАТУРА НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ

JUDICIAL REFORM OF 1864 AND THE PROSECUTOR'S OFFICE ON UKRAINIAN LANDS AS PART OF THE RUSSIAN EMPIRE

У дослідженні йдеться про реорганізацію та зміни принципів діяльності прокуратури на українських землях у складі Російської імперії завдяки судовій реформі 1864 р. Зазначається, що проведення реформи було визначене низкою суттєвих хиб, які потребували виправлення. Акцентується увага, що вся система державного управління а також наявний в І половині XIX ст. стан справ у суспільстві демонстрували системну кризу, яка потребувала негайного розв'язання. Система судоустрою характеризувалася корумпованістю суддів, їхньою низькою кваліфікацією та повільністю процесу розгляду справ. Фундаментальна реформа судоустрою 1864 р. й ухвалення нових актів кримінального та цивільного судочинства вплинули на принципи діяльності та повноваження прокуратури. Вказується, що частково в межах реформи у прокуратури забрали частину наглядових і контролювальних функцій та залишили в межах компетенції тільки функції процесуальні. Наводиться думка, що серед основних завдань реорганізованої прокуратури поставав нагляд за дізнанням і слідством та державне обвинувачення в суді. У статті наводяться норми Статуту кримінального судочинства щодо завдань, які покладено на прокурорів, а також норми Статуту цивільного судочинства, що вказують на повноваження прокурорів у цивільних справах. Також наводяться норми Устрою судових установ, які визначають загальні організаційні аспекти функціонування прокуратури в Російській імперії загалом. З'ясовано, що практика прокурорської діяльності в другій половині XIX ст. в українських губерніях, окрім обвинувальних і наглядових функцій, виконувала функцію представництва у виняткових випадках державних і казенних інтересів. Акцентується увага, що з 1864 р. вперше відбулась інституалізація участі прокуратури в суді поза межами сфери суто кримінальної, оскільки започатковано їхню участь у цивільній юрисдикції. Наводяться приклади продовження реформування прокуратури протягом 1860-х років, а саме – ліквідування губернських і повітових прокуратур. Зауважується, що прокуратура отримала низку прогресивних принципів діяльності, однак залишилася діяти в межах абсолютистської монархії Романових.

Ключові слова: *прокурор, Статут кримінального судочинства, Статут цивільного судочинства, обвинувачення в суді, прокурорський контроль.*

The study deals with the reorganization and change of the principles of the prosecutor's office in the Ukrainian lands as part of the Russian Empire due to the judicial reform of 1864. It is noted that the reform was identified by a number of significant shortcomings that needed to be corrected. It is emphasized that the entire system of public administration and also available in the first half of the nineteenth century the state of affairs in society demonstrated a systemic crisis that needed to be resolved immediately. The judiciary was characterized by the corruption of judges, their low qualifications and the slowness of the case process. The fundamental reform of the judiciary in 1864 and the adoption of new acts of criminal and civil proceedings affected the principles of activity and powers of the prosecutor's office.

© ЧУДНОВСЬКИЙ О.В. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри загальноправових дисциплін (Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ)

It is pointed out that part of the reform of the prosecutor's office was partially taken away from the supervisory and supervisory functions, and only procedural functions were left within its competence. The article provides the norms of the Statute of Criminal Procedure in relation to the tasks assigned to prosecutors, as well as the norms of the Statute of Civil Procedure, which indicate the powers of prosecutors in civil cases. There are also rules of the Judicial Institutions, which determine the general organizational aspects of the functioning of the prosecutor's office in the Russian Empire as a whole. It is emphasized that for the first time since 1864 the participation of the prosecutor's office in the court outside the purely criminal sphere was institutionalized, as their participation in civil jurisdiction was initiated. It was found that the practice of prosecutorial activity in the second half of the XIX century. in the Ukrainian provinces, in addition to accusatory and supervisory functions, performed the function of representation in exceptional cases of state and state interests. Examples are given of the continuation of the reform of the prosecutor's office during the 1860s, namely the liquidation of the provincial and county prosecutor's offices. It is noted that the prosecutor's office received a number of progressive principles of activity, but remained to operate within the absolutist monarchy of the Romanovs.

Key words: *Prosecutor, Statute of criminal proceedings, Statute of civil proceedings, charges in court, prosecutorial control.*

Вступ. Прокуратура в демократичній державі відіграє важливу роль у питаннях розбудови правової держави та захисту прав і свобод громадян, а також відстоювання суспільних інтересів, законності тощо. У світі історично склалося, що передові демократії мають у своєму досвіді сотні років розбудови й трансформації такої інстанції, як прокуратура. Водночас Україна відносно нещодавно здобула незалежність, і різні інституції перебувають в активному процесі реформування та пошуку найбільш оптимальних й ефективних форм власної діяльності. Після 2014 р. відбуваються суттєва перебудова та реформування в Україні різних інстанцій за стандартами ЄС задля можливості продовження процесу євроінтеграції, доля кардинальних реформ не оминула й прокуратуру. Тому в умовах таких процесів досить актуальним є звернення та висвітлення вже наявного історичного досвіду діяльності органів прокуратури на українських землях, хоча й у складі інших держав (як Російська імперія або Австрійська, а згодом Австро-Угорська).

До наукового доробку проблематики висвітлення особливостей судової реформи 1864 р. в питаннях реорганізації прокуратури, правового статусу нової прокуратури, здійснили внесок такі дослідники: О. Казак, Ф. Кашарський, І. Курбатова, Н. Наулік, О. Павлюк, Н. Старченко, В. Сухонос, М. Твердохліб, О. Феоктістова, В. Юсупов та інші.

Постановка завдання. Метою статті є встановити особливості судової реформи 1864 р. та її впливу на організацію й діяльність прокуратури на українських землях у складі Російської імперії.

Результати дослідження. Протягом XIX ст. в Російській імперії стали накопичуватися та все яскравіше проявлятися системні кризові тенденції, які призвели до потреби масштабних реформ 1860–1870-х рр. Криза спіткала не тільки сферу прокуратури, а й судову систему загалом, відчувалось економічне відставання Російської імперії внаслідок загального відсталого феодального устрою. Дослідники виділяють низку фундаментальних причин, унаслідок яких відбулася судова реформа, яка стосувалась і прокуратури, в загальній конструкції кардинальних реформ. По-перше, кріпацтво суттєво гальмувало розвиток капіталістичних відносин, а передові держави Європи не знали кріпацтва вже сотні років; по-друге, катастрофічних масштабів досяг процес бюрократизації, який став створювати суттєві проблеми не тільки феодально-залежним, але й привілейованим категоріям населення, суди у своїй діяльності користувалися морально застарілим законодавством, коли навіть використовувалися ще норми Соборного уложення 1649 р.; по-третє, суди, які мали бути взірцем, перетворилися на найбільш корумповану структуру в державі, а судді часто розглядали власні посади тільки як елемент особистого збагачення; по-четверте, функціонувала значна кількість різноманітних судових органів, які характеризувалися складністю й унаслідок, зокрема, численних нормативних процесуальних документів, заплутаністю процесуальних вимог, часто виникали ситуації, коли неможливо було розв'язати коло справ, що підлягали розгляду в конкретній судовій інстанції, тому часто справи «гуляли» від одного суду

до іншого, у підсумку справа поверталася до першої інстанції, де розгляд розпочинався заново й міг тривати десятиліттями [2, с. 78–79].

Щодо цього вартий уваги досить символічний і показовий епізод, який розпочався ще в 1840-х рр. і який наводили імперські дослідники як одну з причин необхідності судової реформи. Микола І 1848 р. видав резолюцію, щодо справи, яка стосувалася маєтностей і боргів звичайного колезького регістратора І. Баташова: «Изложение причин медленности непомерной, с которою производится сие, столь известное дело, ясно выставляет все неудобства и недостатки нашего судопроизводства» *(Викладення причин непомірної повільності, з якою відбувається ця, настільки відома справа, ясно вказує на незручності та хиби нашого судочинства)* [8, с. І]. Саме ці слова попередника Олександра ІІ стали початком нової реформи.

Резолюція Миколи І з таким формулюванням ситуації із судом виникла не на пустому місці. У Рязанській губернії в 1840-х рр. у повітовому суді розглядалася справа І. Баташова, й історично склалось, що вона потрапила під «особистий контроль» імператора Миколи І. Микола І зажадав щомісячних звітів про хід цієї справи, й звіти йому надходили регулярно, щомісяця, однак відбувалося це протягом років, і вони засвідчували абсолютну відсутність прогресу. Терпець у Миколи І урвався, і він доручив підготувати аналіз стану судової системи та ймовірний план заходів із реформування цієї системи, й 1843 р. Д. Блудов, який працював в імператорській Канцелярії (установа на кшталт Секретаріату або Офісу Президента, однак зі значно ширшими повноваженнями), підготував шляхи змін системи судоустрою, однак через їхню радикальність вони знайшли спротив у Міністерстві юстиції, і реформа суду так і не відбулася. 1848 р., після чергової доповіді про хід справи І. Баташова, Микола І видав згадану резолюцію, однак утілити в життя радикальну реформу системи судоустрою, процесу та прокуратури вдалося вже за Олександра ІІ [1, с. 29–30].

Серед причин судової реформи Ф. Кашарський ще виділяє незадовільний рівень професійної кваліфікації суддів і слабку обізнаність у специфіці юридичній, що призводило до того, що правосуддя де-факто зосереджувалося в руках канцелярських чиновників і секретарів [2, с. 79–80].

І. Курбатова зазначає, що Судові статути 1864 р. стали новим етапом у системі регулювання функцій прокуратури. Частково в неї забрали наглядові та контролювальні функції й залишили в межах компетенції тільки функції процесуальні. Також передбачалася поступова ліквідація губернських прокуратур і заміна їх прокуратурами в межах судових округів, які також підлягали створенню. У перших роках реалізації реформи системи судоустрою та прокуратури існували дві системи прокуратури, а саме: прокурори при судах виконували обвинувальну функцію, а губернські прокурори здійснювали загальний нагляд. Водночас, на відміну від дореформеного періоду, відтепер система прокуратури характеризувалась єдністю засад і централізованістю [3, с. 144].

Аналізуючи реформу 1864 р., О. Павлюк наводить слушну думку, що судова реформа поруч із іншими фундаментальними реформами 1860–1870-х рр. XIX ст. не зачіпала найголовнішого, себто підвалини абсолютизму та необмеженої влади імператора. Хоча автори реформи намагалися розширити права прокуратури й наділити її новими повноваженнями за зразком найкращих прикладів інституту прокуратури в європейських державах, існує суттєвий нюанс, що в державах, де справді можна було брати приклад, давно монархія та в минулому привілейовані верстви населення були обмежені конституцією й законами. Водночас О. Павлюк під сутністю реорганізації прокуратури називає звільнення її від функції загального нагляду, як і І. Курбатова, й виділяє збереження наглядових функцій у закладах позбавлення волі [6, с. 313].

Серед основних завдань реорганізованої прокуратури постає нагляд за дізнанням і слідством та державне обвинувачення в суді. Під час проведення дізнання та слідчих дій прокурор отримав суттєві права, а саме: перевіряти кримінальні справи для перевірки від органів дізнання й досудового слідства, документи чи інші матеріали та відомості про злочини та хід дізнання; право досудового слідства та встановлення осіб, які скоїли злочин; вони могли скасувати незаконні постанови слідчих; надавати письмові вказівки під час розслідування злочинів або про обрання, заміну чи скасування запобіжних заходів, кваліфікацію злочинів, про проведення окремих слідчих дій і розшук осіб; доручати поліцейським інстанціям виконання постанов про затримання, взяття під варту тощо, проведення обшуку, розшуку та багато інших повноважень. Функція підтримки державного звинувачення полягала у праві прокурора самостійно складати обвинувальний вирок, якщо йому передавали справу, й після цього скеровувати справу до суду [6, с. 314]. В. Сухонос зазначає, що, окрім підтримання обвинувачення та інших функцій, прокурори вносили протест на рішення суддів у касаційному

та апеляційному порядку, здійснювали нагляд за своєчасністю винесення вироків у кримінальних справах [10, с. 35]. Варто зауважити, що процес став змагальним. Загалом, практика прокурорської діяльності в другій половині XIX ст. в українських губерніях, окрім обвинувальних і наглядових функцій, виконувала функцію представництва у виняткових випадках державних і казенних інтересів.

Зазначені повноваження визначались у III Відділені Статуту кримінального судочинства «Существо обязанностей и степень власти прокуроров и их товарищей» (*сутність обов'язків та ступінь влади прокурорів та їхніх товаришів).* Згідно зі ст. 278 прокурори та їхні товариші «попередніх слідчих дій не здійснюють, однак дають тільки вказівки про це судовим слідчим і здійснюють контроль за процесом слідчих дій»; відповідно до ст. 279 «за здійсненням дізнання про злочинні дії поліцейські чини безпосередньо підпорядковуються від прокурорів та їхніх товаришів»; за ст. 280 «прокурори та їхні товариші мають право бути присутніми під час усіх слідчих дій і розглядати на місці подій хід слідчих дій, не призупиняючи водночас їх»; ст. 281 – «за всіма предметами, що стосуються дослідження злочину, й до збору доказів судовий слідчий виконує законні вимоги прокурора…»; ст. 283 – «під час узяття обвинуваченого під варту судовий слідчий про підстави такого розпорядження негайно повідомляє найближчу особу прокурорського нагляду…»; ст. 284 – «судовий слідчий повідомляє прокурора або його товариша і про причини, за якими не взятий під варту або звільнений із-під варти обвинувачений у злочині…»; ст. 285 – «прокурор або його товариш має право вказати слідчому про затримання обвинуваченого, залишеного на волі або звільненого з-під варти…»; ст. 286 – «прокурор або його товариш може вимагати доповнення попереднього слідства за зробленими ними вказівками, хоча б судовий слідчий і визнав слідчі дії такими, що закінчилися»; ст. 287. – «за спостереженням за ходом слідства прокурор або його товариш не може бути усунений від виконання своїх обов'язків, але якщо він перебуває з обвинуваченим або з потерпілим від злочинного діяння в тих стосунках, які є приводом до відведення суддів (ст. 600), то зобов'язаний сам себе усунути. Скарги з цього предмета можуть подавати тільки прокурору палати» [9].

У питаннях цивільного процесу прокурор брав участь лише у справах щодо скарбниці й осіб, які перебували під опікою, безвісно відсутніх. Згідно зі ст. 343 Статуту цивільного судочинства прокурор тільки надавав висновок у справі, який був обов'язковим, у справах казенного управління; земських установ, міських і сільських громад; у справах неповнолітніх осіб, безвісно відсутніх, глухонімих або божевільних; у спорах про підроблення документів і загалом у разі, коли в цивільній справі виявляються обставини, що підлягають розгляду судом кримінальним; у шлюбних справах і про законність народження; щодо прохань про відвід судді; щодо прохань про видачу свідоцтв на соціальну допомогу [8, с. 177–178]. У справах про шлюб і у справах про законність народження в разі, коли відповідач є відсутнім, про визнання осіб божевільними прокурор отримав права сторони, зокрема, й на оскарження судових рішень, а у справах щодо визнання осіб такими, що є безвісно відсутніми, марнотратами, божевільними, й про виявлення актів цивільного стану до повноважень прокурора щодо висновків додавалися права порушувати справу [5, с. 113].

Варто зауважити, що деякі дослідники наголошують на тому, що саме з 1864 р. вперше відбулась інституалізація участі прокуратури в суді поза межами сфери суто кримінальної, оскільки започатковано їхню участь у цивільній юрисдикції. Водночас одним із головних завдань прокурора в цивільному процесі став нагляд за однаковим і точним виконанням судами вимог закону, однак це не дало змогу на законодавчому рівні запровадити прогресивну модель прокуратури з відповідністю принципам диспозитивності, гласності, змагальності та іншого [5, с. 114].

Н. Наулік наводить загальне визначення, яке давав імперський законодавець щодо посади прокурора за реформою 1864 р.: «У «Збірнику судових уставів» зазначено: "Прокурори – це органи уряду для охорони сили закону, і на цій підставі сутність їхніх обов'язків полягає у: пропозиціях суду попередніх висновків у справах, підлеглих особливому їхньому спостереженню статутами цивільного й кримінального судочинства; нагляді за однаковим і точним застосуванням закону. Прокурори повинні бути заступниками, захисниками й представниками в справах, що стосуються скарбниці, державного майна, государевого майна, а також осіб, які не здатні захищати себе, а тому мають потребу в опіці державної влади» [4, с. 31].

Як слушно зазначає Ф. Кашарський, загальне значення нової прокуратури з'ясовується після аналізу засадничих для неї нормативних актів [2, с. 97]. Устрій судових установ (Учреждение судебных установлений – мовою оригіналу) містить норми про якраз загальні організаційні моменти діяльності прокуратури. У ст. 8 цього Устрою зазначається: «Для прокурорского над-

зора при судебных местах состоят обер-прокуроры, прокуроры и их товарищи» (*для прокурорського нагляду при судових місцях перебувають оберпрокурори, прокурори та їхні товариші*), а в ст. 9 – що предмети відання й порядок діяльності прокурорів визначено в Уставах кримінального та цивільного судочинства та в цьому акті [7, с. 2].

Розділ III Устрою судових установ має назву «Про осіб прокурорського нагляду». Відповідно до ст. 124 прокурорський нагляд покладається на оберпрокурорів, прокурорів та їхніх товаришів під контролем міністра юстиції як генерал-прокурора, ст. 125 визначає, що при кожному окружному суді й при судових палатах є прокурор і штат його помічників (товаришів), у ст. 126 передбачено що один помічник обов'язково повинен бути при судові, а інші – в інших містах судового округу за особливими розпорядженнями. Оберпрокурори, зі свого боку, повинні разом із помічникам перебувати при касаційних департаментах Сенату (ст. 127). У загальних зборах касаційних департаментів Сенату прокурорські обов'язки покладаються на одного з оберпрокурорів департаментів (ст. 128). Прокурори окружних судів підпорядковуються прокурорам судових палат, а прокурори судових палат, як і оберпрокурори, безпосередньо підпорядковуються міністру юстиції (ст. 129) [7, с. 17–18].

Ст. 130 містить норми, які визначають, що особи прокурорського нагляду повинні діяти тільки на основі «своїх переконань та чинного законодавства»; ст. 131 передбачено можливість як у кримінальних, так і в цивільних справах замінити свого товариша прокурором, взявши справу під власну відповідальність; ст. 132 передбачено можливість у разі хвороби та відсутності оберпрокурора, прокурора судової палати чи окружного суду посаду їхню заміняти товаришам за їхнім призначенням чи за старшинством посад. Схожу процедуру передбачено щодо посади товариша прокурора окружного суду поза тим містом, де розташований окружний суд, у разі командирування для цього прокурором окружного суду іншого його товариша. При оберпрокурорах і прокурорах діють секретарі з передбаченим для підтримання їхньої діяльності жалуванням (ст. 134). Ст. 135 визначено, що предмет відання осіб, яким ввірено прокурорський контроль, обмежується тільки справами судового відомства, а ст. 136 вказано, якщо під час розв'язання справи судом виявлено неповноту закону й прокурор окружного суду визнає необхідним порушити законодавче питання, то незалежно від розв'язання справи судом на основі Уставів кримінального та цивільного судочинства доповідає про виявлену неповноту закону прокуророві судової палати [7, с. 17–18].

Після ухвалення нового законодавства почався процес його впровадження, зокрема, й на українських губерніях. У 1866 р. обмежили функції місцевої губернської та повітової прокуратури й присяжних, і за ними залишався тільки нагляд за рішеннями губернських правлінь, поліцейських управлінь із деяких питань, за установами, що відповідали за призначення та ведення слідства, однак протягом року ці посади ліквідовувалися, й залишились лише прокурори при судах [3, с. 144].

Висновки. Отже, реформуванню судоустрою передував тривалий час назрівання фундаментальних кризових явищ в усьому державному апараті загалом. У судах побутувала тотальна корупція, справи могли розглядатися десятиліттями, тому вже в 1864 р. відбулася радикальна судова реформа, з'явилася низка кодифікованих актів, у яких, зокрема, й визначалися повноваження та організаційні засади існування нової реорганізованої прокуратури. Хоча прокуратура ввібрала багато прогресивних норм від європейських аналогічних інстанцій, усе одно ця структура залишилась існувати в умовах необмеженого абсолютизму. На прокурора тепер покладався новий принциповий обов'язок – підтримувати обвинувачення в суді, уперше, окрім того, повноваження прокурорів отримали поширення на цивільну сферу й стосувалися захисту інтересів певного кола осіб. Загалом, прокурорам залишили процесуальні функції, суттєво обмеживши контрольні та наглядові.

Список використаних джерел:

1. Великая реформа: к 150-летию Судебных уставов : в 2 т. / под ред. Е.А. Борисовой. Москва : Юстицинформ, 2014. Т. I: Устав гражданского судопроизводства. 544 с.

2. Кашарський Ф.В. Організаційно-правові засади діяльності прокуратури в українських губерніях Російської імперії у другій половині XIX – на початку XX ст. : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01 / Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна. Харків, 2019. 225 с.

3. Курбатова І.С. Становлення та розвиток органів прокуратури на теренах України: історико-правовий аспект. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. Вересень 2019. С. 142–146.

4. Наулік Н.С. Основні аспекти становлення та розвитку діяльності прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 5 (33). С. 30–34.

5. Наулік Н.С., Казак О.А. Генеза інституту представництва прокурором інтересів держави в суді. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 2. С. 109–11.

6. Павлюк О.М. Правовий статус прокуратури за судовою реформою 1864 р. в Російській імперії. *Актуальні проблеми держави і права* : збірник наук. пр. 2012. Вип. 65. С. 312–317.

7. Судебные уставы 20 ноября 1864 г. Б. м.: Б. и., 1864. 455 с.

8. Судебные уставы 20 ноября 1864 г. : с изложением рассуждений, на коих они основаны. С.-Петербург: типография 2 отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1867. Ч. 1: Устав гражданского судопроизводства. 1867. 763 с.

9. Судебные уставы 20 ноября 1864 г. : с изложением рассуждений, на коих они основаны. С.-Петербург : в типографии 2 отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1867. Ч. 2. Устав уголовного судопроизводства. 1867., VII, XXV, 523 с.

10. Сухонос В.В. Прокуратура у державному механізмі Російської імперії після судової реформи1864 р. : монографія. Суми : Університетська книга, 2012. 104 с. URL: https://uabs.sumdu.edu.ua/images/stories/docs/K_KPD/Sukhonos_monogr_1864.pdf (дата звернення: 08.11.2019).