

# ЗМІСТ

Передмова .....	4
<b>Розділ 1. Історично-правові передумови розвитку прокуратури на території України в ХІХ ст. ....</b>	<b>6</b>
1.1. Стан суспільства, суду і прокуратури в Російській імперії до судової реформи 1864 р. ....	6
1.2. Вплив російського законодавства на діяльність судово-прокурорських органів .....	16
<b>Розділ 2. Судова реформа 1864 р. у Російській імперії .....</b>	<b>23</b>
2.1. Організація проведення судової реформи 1864 р. ....	23
2.2. Хід судової реформи 1864 р. та її наслідки .....	32
<b>Розділ 3. Прокуратура в державному механізмі Російської імперії після судової реформи 1864 р. ....</b>	<b>39</b>
3.1. Статус прокуратури в судовій системі після реформи 1864 р. ....	39
3.2. Роль прокуратури малоросійських губерній у другій половині ХІХ ст. ....	61
<b>Розділ 4. Функції прокуратури у сфері реалізації судочинства після судової реформи 1864 р. ....</b>	<b>71</b>
4.1. Функція підтримання державного обвинувачення в суді .....	71
4.2. Особливості участі прокурора в цивільному судочинстві .....	82
Висновки .....	88
Примітки .....	92

## П Е Р Е Д М О В А

В умовах перманентних суспільних перетворень, реалізації різноманітних реформ з особливою гострою постає питання забезпечення законності в усіх сферах суспільних відносин і в діяльності всіх без винятку державних органів та їх посадових осіб. У вирішенні цього питання важливу роль відіграє прокуратура України.

Незважаючи на двадцятирічний термін функціонування прокуратури, сьогодні важко сказати, що вона існує в досконалому вигляді і бездоганно виконує свої функції. Як і в усіх інших сферах державної діяльності, у прокуратурі триває процес подолання стереотипів радянських часів, пристосування до нових економічних (ринкових) умов, змінюються погляди на її роль і місце в механізмі держави. Водночас відбуваються наукові пошуки шляхів оптимізації діяльності прокуратури, підвищення її ефективності.

Аналіз досвіду функціонування прокуратури в незалежній Україні виявив необхідність більш швидкого реагування на виклики, які виникають майже кожного дня з огляду на швидкоплинність змін не лише всередині країни, але й у навколишньому світі. Фінансова криза, виникнення терористичної загрози, активізація злочинності вимагають від прокуратури якісної зміни підходів до забезпечення законності в Україні.

Безумовно, прокуратура України потребує реформування, однак воно не повинне здійснюватися шляхом спроб та помилок. Такий шлях надто дорого коштуватиме як простим громадянам, так і всій країні. Необхідно шукати зважені, науково обґрунтовані підходи до реформування, які дадуть можливість провести реформи з найменшими витратами і найвищою якістю.

Важливо при цьому вивчати й ураховувати історичний досвід реформування різноманітних державних органів. Але якщо радянський період у цьому аспекті є досить дослідженим, то практично не розробленим залишається досвід реформ ХІХ ст., зокрема

судової реформи 1864 р. у Російській імперії, у ході якої було кардинально реформовано тогочасну прокуратуру. У даному випадку йдеться не про звичайне історичне дослідження, а про фаховий історико-юридичний аналіз реформи в частині реформування органів прокуратури.

Незважаючи на те, що з часів тієї реформи минуло майже півтора сторіччя, певні її моменти можуть бути корисними й сьогодні. Особливо це стосується зміни поглядів на функціональну модель прокуратури і наближення її до сучасних європейських моделей.

Запропонована монографія є вдалою спробою осмислити ті аспекти судової реформи 1864 р., які стосуються прокуратури, дати їм оцінку та виокремити позитивний досвід, який може бути використаний сьогодні.

Сподіваюся, що дана монографія стане в нагоді не тільки науковцям, але й практичним працівникам, які займаються реформуванням прокуратури України, законодавцям, а також викладачам і студентам юридичних навчальних закладів і факультетів.

Заступник Генерального прокурора України,  
доктор юридичних наук, професор



Г. П. Серeda

# Історично-правові передумови розвитку прокуратури на території України в ХІХ ст.

## 1.1. Стан суспільства, суду і прокуратури в Російській імперії до судової реформи 1864 р.

Реформи Олександра ІІ другої половини ХІХ ст. у колі науковців отримали назву «великих реформ Олександра ІІ». Дослідження показало, що це були дійсно великі реформи, ураховуючи глибину тих змін, які вони зумовили в соціальному, економічному і політичному устрої Російської імперії. У ті часи вперше за всю історію Росії гостро постала проблема необхідності проведення соціально-економічних реформ, які в майбутньому повинні були змінити суспільний лад. Через несвоєчасне вирішення зазначеної проблеми країна опинилася не тільки в економічній, а й суспільно-політичній, тобто системній кризі. Незважаючи на це, зростання російських міст тривало, і вони все більше потребували продовольства та сировини для легкої промисловості. Забезпечити міста продуктами сільського господарства закріпаченому селу ставало все складніше, тому що російського хліба вимагала ще й Західна Європа. Тільки з 1831 до 1860 р. середньорічний вивіз хліба з Росії збільшився з 18 до 69 млн пудів. Слід зазначити, що урожайність зернових на початку ХІХ ст. зменшилася порівняно з ХVІІІ ст., а це, у свою чергу, стало причиною посилення експлуатації сільського населення. Проте, незважаючи на драконівські методи (побиття, знущання та ін.), застосовувані до селян поміщиками, господарства останніх почали деградувати. Деякі з них опинилися в боргових «ямах», і, незважаючи на допомогу держави, часто розорялися. Тому кількість власників кріпаків з 1835 по 1858 р. скоротилася зі 127 000 до 103 880<sup>1</sup>.

Про кризу кріпосного ладу свідчить зростання селянських заворушень. На території всієї імперії стали виникати політичні угруповання. Не стала винятком і Україна. Політичні гуртки організовувались у Харківському та Київському університетах і деяких гімназіях. Головною їх рисою було глибоке відчуження від офіційної Росії, від середовища, що їх оточувало, і разом з тим прагнення вийти з нього, а в деяких – проривчасте бажання вивести з нього й саму Росію<sup>2</sup>. У 30-ті рр. XIX ст. у Харкові після розгрому студентської молоді опозиційно налаштовані сили очолив письменник В. Пассек, який агітаційною діяльністю займався й у Полтаві, де неодноразово зустрічався з І. Котляревським. Отже, Харків став осередком боротьби за звільнення від кріпацтва. Аналогічне явище мало місце і в Ніжинській гімназії вищих наук, де навчалися в основному діти дворян. Серед прогресивної молоді був і майбутній український письменник Є. Гребінка. У своїх лекціях професор М. Белоусов зазначав, що кожна особа повинна мати рівні права на недоторканість, захист від насильства і невиконання вимушених обіцянок, а головне, наголошував він, усі люди мають рівні права незалежно від станової приналежності, людину як річ продавати не можна<sup>3</sup>.

Поширення політичних угруповань в Україні, зокрема в Харкові, Полтаві, Ніжині, Києві та ін., свідчить про зростання опозиційних настроїв серед інтелігенції, яка засуджувала безправність кріпаків і самодержавство. Діяльності перших політичних угруповань (гуртків), що ніби гриби виникали після повстання декабристів<sup>4</sup>, були притаманні риси дворянської обмеженості, відсутності чіткої організації і радикальної програми. У Росії діяли також польські революціонери. Їхні організації виникли на Правобережній Україні і в Одесі.

Отже, у 40-ві роки XIX ст. в умовах загострення кризи феодально-кріпосницької системи відбувалося поширення суспільного руху проти існуючого ладу в Російській імперії. Одним з показників такої активізації було виникнення політичного осередку петрашевців у Петербурзі та Кирило-Мефодіївського братства в Києві, на чолі якого стояв Т.Г. Шевченко. Подорожуючи Україною, у містах та селах Чернігівщини, Полтавщини, Київщини, Волині, Поділля Шевченко знаходив друзів і однодумців, спілкувався з простими людьми, читав їм свої твори, знайомив з революційними поглядами. Під впливом Шевченка деякі кирило-мефодіївці, у тому числі М. Гулак, О. Навроцький, змінили свої погляди і зайняли більш радикальні позиції. Вони виступали за революційне

звільнення та об'єднання слов'янських народів, усунення владного деспотизму та іноземного господарювання.

Історично в Україні, як і в інших губерніях Російської імперії, прості люди жили важко. Панщина, несправедливі податки, свавілля поміщиків, беззахисність селян, корупція судової системи сприяли цьому. Особливо тяжким і безправним на рівні рабів було життя мешканців Малоросії – Задніпровської, тобто Київської, Кам'янець-Подільської і Житомирсько-Волинської губерній<sup>5</sup>. Серед населення все частіше можна було почути радикальні вислови: «... Поки Миколайчик буде царювати, не буде добра на світі»<sup>6</sup>. Із року в рік селянський визвольний рух усе більше розростався. У 1835 р. ним уже було охоплено тільки в Київській губернії 9 із 12 повітів. Проте селянські повстання придушувалися із застосуванням військової сили.

Селянський рух також поширився на Східну Галичину, Північну Буковину, Закарпаття, які в ті часи входили до складу Австрії, а в деяких місцях переріс у повстання. Користуючись цим, лідери ліберально-дворянської опозиції почали вимагати звільнення селян від кріпацтва. У Львові відбулися масові демонстрації, у яких взяли участь українці, поляки, німці. Як наслідок, страх перед селянським визвольним рухом змусив правлячі кола Австрії скасувати панщину в Галичині, а потім і на іншій території. Це був тільки початок, але він змусив уряд Австрії провести аграрну реформу, хоча і не на користь селян. Тому вони продовжили боротьбу за свої права. Під тиском каральних підрозділів селянський рух на Буковині та в інших місцях дещо послабився. Однак він почався в Закарпатті, що змусило Ужгородський сейм у березні 1848 р. скасувати кріпосне право, але на таких самих кабальних умовах, як і в Галичині та на Буковині. Незважаючи на це, скасування кріпосного права було важливим завоюванням селян, які вперше отримали цивільні права. І. Франко писав: «Визволення від барщини перетворило селян на самостійну суспільну силу, яку вже не можна було недооцінювати»<sup>7</sup>.

У цей період Російську імперію все більше охоплювала глибока соціально-економічна і політична криза. Поміщики, яких захищала майже вся судова система, продовжували забирати в кріпаків їхні земельні ділянки. Такі факти мали місце в 1860 р. у Старокостянтинівському, Луцькому, Ковельському, Житомирському повітах Волинської губернії, а також в Київській і Полтавській губерніях. Усе більше кріпаків злидарювали. Доведені до

відчаю, почувши звістки про скасування кріпосного права в західних землях, вони тікали в Бессарабію, на Дон або в Новоросію, шукаючи кращої долі, або поповнювали ряди повстанців, стаючи на шлях відкритої боротьби. Усе частіше лунало, що поміщиків треба вигнати, а землю і все їхнє майно забрати собі<sup>8</sup>. У Чернігівській губернії селяни взагалі відмовилися підкорятися поміщикам і заявили: «Не підкоримося, хоч відрубайте всім нам голови»<sup>9</sup>. Гострого характеру набули виступи фабричних селян у с. Великий Бобрик Сумського повіту Харківської губернії. Але, як і інші, цей рух був жорстоко придушений поліцією.

Слід зазначити, що боротьбу за звільнення села від рабства вели й опозиційні ліберали. За скасування кріпосного права в Україні виступав цукрозаводчик граф О. Бобринський, харківські власники земель Д. Хрущов і Д. Шретер та багато інших.

Звідси доходимо висновку, що з питань економічного розвитку імперії, зокрема вирішення долі селянства, сформувалися різні погляди, як у селян, так і представників дворянських та буржуазних кіл, що вплинуло на царський бюрократичний державний апарат. Серед його чиновників з'являлися прихильники реформ. Таких поглядів дотримувались і представники царської сім'ї, зокрема Великий князь Костянтин Павлович та Велика княгиня Олена Павлівна. Цар Олександр II певний час боявся висловити свою позицію із селянського питання, тому що не хотів викликати невдоволення серед дворянства. Але під впливом об'єктивних факторів у Росії були підготовлені та проведені необхідні реформи і не тільки із селянського питання.

В Україні, як і в Росії, були створені губернські дворянські комітети, які почали готувати земельну реформу. Проте і щодо цього питання не було єдиної точки зору. Одні поміщики, наприклад, Правобережної України, відкрито заявляли про своє бажання звільнити селян без надання їм землі, інші були за те, щоб наділити селян землею, але за їхні гроші. Були й інші точки зору.

Криза в державі посилювалася, і Олександр II змушений був втрутитися в підготовку реформ та переглянути деякі пункти програми розкріпачення селян. У постанові Головного комітету від 29 листопада 1858 р. під його головуванням наголошувалося на необхідності того, щоб селяни поступово ставали власниками землі. Зважаючи на побажання Олександра II, Головний комітет прийняв нову програму реформи<sup>10</sup>. Деякі дворяни не погоджувалися зі змінами і пропонували свої поправки. Уряд здебільшого

погоджувався з ними, зокрема з пропозицією зменшити розміри земельних ділянок і збільшити викупні платежі. Це значно погіршувало умовне звільнення селян, проте законопроект про селянську реформу Олександр II 19 лютого 1861 р. затвердив<sup>11</sup>.

Основні положення селянської реформи були викладені в царському Маніфесті від 19 лютого 1861 р. та «Загальному положенні про селян, які виходять із кріпосницької залежності»<sup>12</sup>.

Слід зазначити, що селянська реформа не задовольнила ні тих, ні інших і викликала масовий селянський рух непокори. Ліберально налаштовані сили Росії намагалися довести Олександрю II, що людям потрібна не тільки земля, а й воля та освіта, що закон для усіх повинен бути однаковим незалежно від суспільного стану.

В Україні селянська реформа 1861 р. також була сприйнята неоднозначно. Наприклад, активні діячі Київської губернії були нею задоволені, а на Харківщині селяни збунтувалися через те, що з них вимагали викуп за землю, і заявляли, що дякувати царю ні за що<sup>13</sup>. Водночас селяни на Волині вірили Олександрю II і говорили, що поміщики підробили Маніфест, тому що цар не міг знати, що земля, яка знаходиться в їх користуванні, належить селянській громаді, оскільки «працею їхніх предків та них самих ... вона давно вже викуплена»<sup>14</sup>.

Через неприйнятні умови земельної реформи, відсутність правового механізму її проведення і підтримку поміщиків у судах селяни переважно відкрито виступали проти такої реформи. Але цей демократичний і справедливий рух придушувався військовими. Розуміючи, що в подальшому такий рух може призвести до революції, Олександр II здійснив низку реформ, зокрема фінансову, земельну, містечкову, поліцейську, судову, військову, а також реформу у сфері освіти і цензури<sup>15</sup>.

Земська реформа одночасно вдосконалювала систему управління і зміцнювала позиції уряду. На місцях були створені земства, тобто місцеві органи управління на чолі з демократично обраним головою. В Україні було створено 6 губернських і майже 60 повітових земських управ, представники яких обиралися на 3 роки<sup>16</sup>. Щодо освітянської реформи та реформи цензури, то Олександр II вирішив надати можливість навчатися дітям усіх соціальних станів. 4 липня 1864 р. він затвердив «Положення про початкові народні училища», на основі якого запроваджувалася єдина система початкової освіти. Відкривати початкові школи дозволялося як державним, так і громадським установам та відомствам, а також

окремим громадянам. Однак загальне керівництво навчальним процесом і контроль за ним повинні були здійснювати повітові та губернські шкільні ради. Крім того, у державі створювалися класичні та реальні чоловічі і жіночі гімназії<sup>17</sup>. Таким чином, реформи Олександра II були кроком уперед у соціально-економічному і політичному розвитку Російської імперії.

Продовжилися демократичні перетворення реорганізацією системи самоврядування в містах, а також проведенням фінансової реформи. Уряд змінив становий ценз під час виборів у місцеву думу на майновий і встановив, що у виборах можуть брати участь особи не молодші 25-річного віку. Проте жінки права голосу не мали. Дума обирала виконавчий орган на 4 роки на чолі з головою, який затверджувався в Міністерстві внутрішніх справ або губернатором<sup>18</sup>.

Фінансова криза в 50-ті роки XIX ст. змусила уряд провести фінансову реформу, яка в 1859–1864 рр. торкнулася податкової і кредитної системи, а також бюджету та державного фінансового контролю.

Військова реформа поділила всю територію Російської імперії на 10 військових округів. Українські губернії ввійшли до складу Київського (Київська, Подільська і Волинська губернії), Одеського (Херсонська, Катеринославська, Таврійська губернії та Бессарабська область) і Харківського (Харківська, Полтавська, Чернігівська, Воронежська, Курська і Орловська губернії) округів. 31 січня 1874 р. був прийнятий новий Військовий статут, за яким запроваджувалася загальна військова повинність для осіб чоловічої статі, що досягли 20-річного віку. Крім того, був скорочений строк служби до 6 років у сухопутних військах і до 7 років на флоті<sup>19</sup>.

На думку більшості сучасних дослідників, незважаючи на деякі недоліки, реформи Олександра II були прогресивними і створили необхідні умови для вдосконалення суспільно-політичного устрою держави. Росія ніби вийшла з феодально-кріпосницької епохи і почала розбудовувати капіталістичну суспільно-економічну формацію.

Щодо судово-прокурорської системи, яка існувала в Україні, зауважимо, що вона була різною, пронизана бюрократизмом, тяганиною і хабарництвом і перебувала в руках чиновників-дворян. Вона нічим не відрізнялася від судової системи губерній Центральної Росії<sup>20</sup>. Слід зазначити, що судова система, яка існувала в

губерніях України на той час, була неоднаковою. Так, судами першої інстанції в деяких губерніях були станові суди: у повітах – земські для дворян і селян; у містах – магістрати та ратуші для купців і міщан. Другою інстанцією для них вважалися губернські суди. Пізніше в Одесі були створені комерційні суди, а в губерніях – совісні суди для розгляду справ про злочини неповнолітніх і божевільних та надвірні суди, що розглядали кримінальні та цивільні справи осіб, станову приналежність яких важко було визначити, а також чиновників і військовослужбовців, які тимчасово перебували в місті у справах служби.

На Правобережжі, тобто в Київській, Подільській і Волинській губерніях, судову систему очолював головний суд, який був апеляційною інстанцією для повітових, підкоморних судів, магістратів і ратуш. Він складався з двох департаментів – цивільних і кримінальних справ.

Повітовий суд вважався становим судом для дворян і селян, а магістрати і ратуші – становими судами в містах. Совісних судів у цих губерніях не було, а підкоморний суд вважався становим судом першої інстанції в межових справах. До підсудності головного суду належали також справи, які мали компетенцію надвірних судів до їх ліквідації у Волинській і Подільській губерніях. На вироки та рішення головного суду учасники процесу подавали апеляції та скарги до Сенату.

Водночас слід зазначити, що судді мали «жебрацьку» зарплату, проте це влаштовувало царя та його оточення, ніхто навіть не звертав увагу на те, що таке існування штотухає суддів до хабарів. Так, голова суддівської палати мав жалування на рік лише 1143 руб. 65 коп., тоді як голова Казенної палати отримував 4406 руб. Щодо дрібних канцелярських чинів, то вони інколи отримували лише 1 руб. на місяць.

Цікаві факти наводить М. Розін. Він указує, що навіть міністр юстиції генерал-прокурор В. М. Панін, щоб прискорити прийняття рішення на користь своєї доньки, розпорядився через директора Топільського дати відповідним судовим чинам хабара в розмірі 100 рублів. Іншого разу він відвідав Петербурзький повітовий суд і побачив людину в білизні з мітлою в руках. Як з'ясувалося, це був не дрібний чиновник, а заступник голови зазначеного суду, у якого взагалі не було грошей, щоб придбати необхідний одяг<sup>21</sup>.

Отже, недарма дослідники констатують, що правосуддя в царській Росії було в занепаді. Тяганина під час розгляду справ,