

# Історично-правові аспекти

## Становлення в українських губерніях Російської імперії в XIX столітті судової влади та місце прокуратури в ній

Після проголошення незалежності України дослідження історії правоохоронних органів традиційно є важливим завданням української історико-правової науки. Актуальність історико-правових досліджень діяльності органів правосуддя та прокуратури в сучасних умовах при розбудові України як демократичної, правової держави зростає.



**Віктор СУХОНОС**,  
декан юридичного факультету ДВНЗ "Українська академія банківської справи Національного банку України",  
доктор юридичних наук, державний радник юстиції 3 класу, почесний працівник прокуратури України

Звернення до спадщини минулого обумовлене нагальними потребами реформування цих органів. Для належного правового забезпечення цього процесу важливим є виявлення і узагальнення історичного досвіду й особливостей функціонування судової та прокурорської системи на території сьогоднішньої України, яка в XIX столітті входила до складу Російської імперії. При цьому інтерес викликає не тільки історія прокуратури, а й фактори, які обумовлюють її конкретну функціональну модель. Отримані висновки дають можливість використовувати досвід минулого для визначення місця прокуратури в механізмі держави.

Зазначеній проблемі присвятили свої праці як науковці, так і практики, в тому числі В. Долежан, М. Косюта, О. Михайленко, М. Мичко, Ю. Шемшученко, Г. Васильєв, В. Пшонка, Є. Бурдоль та інші. Проте, незважаючи на вагомий внесок цих та інших авторів в наукову теоретич-

ну базу функціонування судових органів та прокуратури, ряд важливих питань ще потребують вирішення з урахуванням історично-правового досвіду. Цей досвід необхідний не тільки для з'ясування основних етапів їх розвитку, а й місця та ролі прокуратури в системі державних органів.

Метою цього дослідження є з'ясування особливостей діяльності судових органів та прокуратури до судової реформи 1864 р. та одразу після її проведення. Для цього необхідно дослідити тенденції розвитку органів прокуратури в Україні за часів її перебування у складі Російської імперії та визначити місце і роль судово-прокурорських органів у державній системі Російської імперії після судової реформи 1864 р.

Як уже зазначалося, у першій половині XIX століття землі сучасної України в основному входили до складу Російської імперії, де тенденції зміцнення поліцейсько-самодержавної системи зумовили остаточну ліквідацію решток української автономії. Крім того, майже повністю було завершено перетворення намісництва на губернії, створений місцевий апарат управління за зразком губерній Центральної Росії<sup>1</sup>. Так, у 1803 р. в Україні було вже 9 губерній, а саме: Київська, Волинська, Подільська, Чернігівська, Полтавська, Харківська (колишня Слобідсько-Українська), Катеринославська, Таврійська і Херсонська. Територія кожної губернії поділялася на повіти. Мали місце і такі факти, коли окремі губернії об'єднувалися у генерал-губернаторства. Так, у 1832 р. з Київської, Волинської та Подільської губерній було створене єдине Київське генерал-губернаторство<sup>2</sup>.

Управління в основному здійснювали імператор і галузеві міністерства, які мали свої органи у

системі місцевого управління України. Система губернського управління складалася з губернатора і очолюваного ним губернського правління, куди входили віце-губернатор, радники, прокурор, канцелярія, а також губернських установ галузевого правління — казенної палати, рекрутського присутствія, присутствія поліції, суду та інших органів, які були підпорядковані губернатору. Повітовий апарат підпорядковувався губернському апарату. Слід зазначити, що головну роль в системі повітового управління виконував земський суд. Він був одночасно адміністративно-поліцейським і судовим органом, а також виконував функції нагляду за порядком, забезпечував виконання повинностей і сплату податків тощо.

Для управління державними справами були створені волості, які очолювали волосні правління на чолі з головою, старостою і писарем. Управління на місцях здійснювалося поліцейськими органами — управами благочиння. У деяких місцях, в тому числі в Одесі, Херсоні та Феодосії, у 1803 р. були створені градоначальства, де всі функції місцевої влади зосереджувалися у градоначальників, які здійснювали нагляд за судочинством, мали зв'язок з імператором. Від нього та Міністра внутрішніх справ надходили необхідні вказівки. Щодо судово-прокурорської системи, то вона була різноманітною і перебувала в руках чиновників-дворян.

Ця система була просякнута бюрократизмом, тяганиною і хабарництвом. Тобто вона нічим не відрізнялася від судової системи губерній Центральної Росії<sup>3</sup>. Слід зазначити, що судова система того часу, яка існувала в губерніях України, була неоднаковою. Так, судами першої інстанції у 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 надворні суди, які розглядали кримінальні та цивільні справи осіб, станову приналежність яких нелегко було визначити, а також чиновників і військово-службовців, які тимчасово перебували там 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 справ і кримінальних справ.

Повітовий суд вважався становим судом для дворян і селян, а магістрати і ратуші — становими судами у містах. Совісні суди у цих губерніях не існували, а підкоморний суд вважався становим судом першої інстанції у 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 треба зазначити, що судді мали "жебрацьку" зарплату, проте це влаштовувало царя та його оточення, ніхто навіть не звертав уваги на те, що таке існування штовхає суддів до хабарів. Так, Голова Суддівської Палати мав жалування на рік у сумі лише 1 тис. 143 рублів 65 копійок, тоді як Голова Казенної Палати отримав 4 тис. 406 рублів. А щодо

дрібних канцелярських чинів, то вони інколи отримували лише 1 рубль на місяць.

Цікаві факти наводить М. Розін. Він вказує, що навіть Міністр юстиції генерал-прокурор В. Панин, щоб прискорити певне рішення на користь своєї доньки, розпорядився через директора Топільського дати відповідним судовим чинам хабар у 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>4</sup>.

Отже, не дарма дослідники констатують, що правосуддя в царській Росії було у стані занепаду. Тяганина під час розгляду справ, хабарництво та побори були характерними майже для всіх чиновників. Навіть прокуратура нічого не могла зробити, тому що губернські прокурори, не кажучи вже про стряпчих, перебували під тиском генерал-губернаторів, які затверджували вироки судів на свій розсуд<sup>5</sup>.

Відомо, що однією з найважливіших функцій управління взагалі і державного управління зокрема є функція контролю, причому контролю підлягають і процес управлінської діяльності, і її результат. Як показало дослідження, належного контролю за діяльністю генерал-губернаторів не було. Звідси може виникнути запитання: що ж робили прокурори, інститут яких уже був створений в Росії? Дійсно, прокуратури були, але, як й інші державні структури, знаходилися в стані занепаду<sup>6</sup>. Однак деякі з них не тільки наглядали за строками розслідування кримінальних справ, а й намагалися дійти до суті справи



і давали свою оцінку зібраним документам про вину тієї чи іншої особи.

Генерал-прокурор Я. Шаховський, ознайомившись із судовими місцями і конкретно з деякими судьями, писав, що для них характерні великі зловживання. Домогтися справедливого вироку було неможливо, тому що судові місця фактично вийшли з-під контролю, а "ненасытная алчба корысти дошла до того, что некоторые места, учрежденные для правосудия, сделались торжищем лихоимства, пристрастие — предводительством судей, а притворство и упущение — ободрением беззакония"<sup>7</sup>.

До зазначеного необхідно додати, що добором кадрів для суддівського корпусу практично ніхто не займався. Як правило, суддівські посади обіймали найменш досвідчені особи. Багато суддів були просто неграмотними, а тому, як правило, відповідальність за правильне викладення і вирішення справи покладалася на їхніх секретарів, що не сприяло авторитету судових органів. До реформи обвинувачений, а в подальшому підсудний становив собою швидше предмет, ніж особистість у кримінальному процесі. Їх називали "источниками истины" і, виходячи з цього, проводили з ними різні експерименти для того, щоб цю "истину" з них витягти. Як правило, підсудний під тиском визнавав свою вину, а судді інших доказів не шукали. Вони констатували, що визнання вини обвинуваченим — це "лучшее свидетельство всего света". З таким твердженням погоджувалися навіть міністри. І ніхто не звертав уваги, що допит був фактично вимаганням у підсудного визнання своєї вини. Для цього скасовані ще у 1801 р. катування застосовувалися

регулярно. Як свідчив сенатор Д. Ровінський, усередині XIX століття в Москві існували "клоповники" і темні ями, які називалися "аскольдова могила". В них кидали людей, які не визнавали своєї вини. А щоб ті скоріше зізналися, їх годували солоною рибою і, як правило, не давали води.

Вирок суду постановлявся за встановленими законом правилами про силу доказів. Звід законів згідно з наказом Катерини II поділяв докази на досконалі та недосконалі. Одного досконалого доказу було достатньо для визнання обвинувачення справедливим. Якщо досконалих доказів не було знайдено, але суддя вважав, що на особу є якісь докази, то, виходячи з цього, суд міг залишити підсудного під підозрою. Хоча суд міг передати підсудного і на поруки. У виняткових випадках за згодою підсудного суд міг привести його до присяги, щоб він "очистився" від підозри. Якщо ж суд вважав, що підсудний може вчинити, незважаючи на клятву, злочин, то він не мав права допускати підсудного до присяги — "дело передать воле Божьей, пока оно само собою не объяснится"<sup>8</sup>.

Таким чином, суд міг виносити 3 види вироків: обвинувальний, виправдувальний і залишення під підозрою (*absolutiabinstantia*). Система формальних доказів призводила до того, що суди постановляли обвинувальні вирокі тільки у 12,5% справ. Що стосується інших 87,5% вироків, то за ними в основному підсудного залишали під підозрою<sup>9</sup>, яка, поєднуючись з правовими і побутовими наслідками, на мою думку, перетворювалася на неприродне катування.

Після вступу Олександра I на російський престол становище серед суддівського корпусу не поліпшилося, а навпаки стало гіршим,



адже хабарництво серед суддів і дрібних судових чиновників процвітало. Такому становищу сприяло перетворення державного устрою. 8 вересня 1802 р. Указом Олександра I разом з іншими міністерствами було створено Міністерство юстиції, до якого перейшли деякі функції Генерал-прокурора, в том числі і управління судовою частиною.

У 1812 р. на території Російської імперії був запроваджений єдиний порядок виконання судових вироків: у містах вони передавалися міській поліції, у повітах — нижнім земським судам.

У подальшому, незважаючи на зазначені відмінності, у цілому судова система на Лівобережній Україні не змінилася. Враховуючи місцеві особливості, вона була подібна до судової системи Правобережної України<sup>10</sup>. Суди діяли під контролем губернаторів. Крім того, слід зазначити, що за відсутності губернатора, віце-губернатора тимчасове управління губернією здійснював старший із генеральних суддів. Як уже зазначалося, губернатор в обов'язковому порядку отримував розглянуті судами кримінальні справи і затверджував вирок. Він також мав право направляти кримінальну справу на розгляд Сенату, якщо не був згоден з вирок суду.

Судова система в Україні доповнювалася селянськими судами, які розглядали дрібні цивільні та кримінальні справи на основі звичаєвого права. У судах запроваджувалася російська мова<sup>11</sup>.

Дослідження показало, що прокуратура у той час, хоча і мала власну ієрархічну структуру, у своїй безпосередній діяльності була підконтрольна місцевим губернаторам та генерал-губернаторам, враховуючи, що ті були у складі губернського правління, рішення

якого були обов'язковими для усіх, в тому числі для прокурора. Досить незначною була роль прокуратури і при розслідуванні кримінальних справ<sup>12</sup>. Оцінюючи діяльність дореформеної прокуратури, А. Коні писав: "Губернський прокурор і стряпчие в уездах были живым напоминанием закона и во многих случаях его обязательными истолкователями"<sup>13</sup>. Зазначене дає можливість зробити висновок про те, що прокурорський нагляд тих часів був нелегким, тому що губернським прокурорам доводилося рішуче боротися з місцевими зловживаннями. Але це не завжди давало результати. Однак сама боротьба, її виникнення мало благородну і справедливу вимогу — обов'язок виконувати закони. Щодо слідства, то воно, за виразом А. Коні, було "в грязных и нечистых руках"<sup>14</sup>.

Питання реорганізації слідства вимагало негайного вирішення. Тому генерал-прокурор В. Панін у 1850 р. запропонував імператору провести реорганізацію слідства, що було зроблено тільки у 1860 р. Таким чином у Російській імперії вперше був прийнятий закон про попереднє слідство, яке мали проводити судові слідчі. Указом від 8 червня 1860 р. передбачалося відокремлення слідчої частини від поліції в усіх 44 губерніях і призначення на ці посади осіб, які підпорядковувалися Міністерству юстиції.

У зв'язку з подальшою реорганізацією державного устрою, у тому числі Кабінету Міністрів, Державної ради, на які наглядова функція генерал-прокурора не поширювалася, Міністр юстиції втратив свій авторитет і роль "ока государевого"<sup>15</sup>. Поступово через істотні недоліки авторитет прокуратури зменшився і на місцях. Це сталося тому, що, по-перше, про-



куратура була підпорядкована виконавчій владі, і очолив її Міністр юстиції, а по-друге, сфера нагляду у прокурорів ніякими нормативними актами не визначалася і була "безмежною", а тому його здійснення було нереальним. Саме тому тільки демократизація судової системи і державного апарату могла забезпечити успіх на цьому напрямі, що у свою чергу вимагало і реорганізації органів прокуратури.

Найбільший науковий і практичний інтерес викликають проекти М. Сперанського, зокрема його "Записка про устрій судових та урядових установ в Росії"<sup>16</sup>, "Плани державних перетворень"<sup>17</sup>. Він вважав, що державою мають управляти 3 влади: законодавча, виконавча і судова. Пізніше він очолив кодифікаційну комісію, завданням якої була систематизація всіх законів Російської імперії та уніфікація російської правової системи в масштабах усєї країни, до якої належали і українські землі. Такий Звід законів був складений<sup>18</sup>, але кодифікація законів була спрямована на впорядкування і зміну форми самодержавно-кріпосної держави без зміни її суті, що потрібно було царизму. Наприкінці вересня 1861 р. Олександр II дав вказівку скласти основні положення "Про судоустрій і судочинство". Зазначені положення мали охопити судоустрій, цивільне і кримінальне судочинство. Створена для цього при Державній канцелярії комісія складалася з 3 відділів – судоустрою, кримінального судочинства, цивільного судочинства. Діяльність комісії тривала до середини 1864 р. Потім об'єднані департаменти законів і цивільних справ розглядали проекти судових статутів в останньому варіанті. Після цього вони були схвалені на

загальних зборах Державної ради, а потім надіслані цареві для затвердження. 20 листопада 1864 р. Олександр II підписав Указ Сенату про затвердження таких документів: "Учреждения судебных установлений"; "Устав гражданского судопроизводства"; "Устав уголовного судопроизводства"; "Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями"<sup>19</sup>.

На основі зазначених Судових Статутів у Російській імперії була проведена судова реформа, яка додала в російський судоустрій такі важливі елементи правосуддя, як суд присяжних засідателів і адвокатуру. Було скорочено кількість судових інституцій, проголошені демократичні принципи судочинства, незалежність суду від адміністрації, гласність, змагальність і усність процесу, скасовано систему формальних доказів і відмінність підсудності за станом. Статути запровадили інститут судових слідчих, позбавили поліцію функції виконання вироків і передали її судовим приставам, які знаходилися при суді і діяли під його контролем, деякі судові органи (мирова юстиція) стали виборними. Посади мирових суддів збереглися тільки в столицях і деяких важливих містах. Разом з реформою суду та прокуратури було створено і судово-слідчий апарат, який не поступався поліцейському і мав більші можливості для виконання своїх функцій<sup>20</sup>.

Судова реформа 1864 р. поновому окреслила систему і права прокуратури<sup>21</sup>. Вона залишалася при загальних судових органах і Сенаті на чолі з генерал-прокурором. На неї покладалися обов'язки нагляду за судом, слідством і місцями ув'язнення, а також вона виступала стороною в процесі. Дослідження показало, що прокуратура після судової рефор-

ми 1864 р. із наглядового органу фактично перетворилася на орган кримінального переслідування осіб, які вчинили злочин.

Вищевикладене дозволяє зробити висновок про те, що судова реформа 1864 р. була новаторською, більш радикальною і технічно досконалішою порівняно з усіма реформами другої половини XIX століття. За історичним значенням її можна порівняти тільки зі скасуванням кріпосного права. Незважаючи на те, що цивільне та кримінальне право не реформувалися, нова інституційна і процесуальна структура системи судочинства означала майже повний розрив з попередньою правовою традицією, а також стала

прикладом творчої адаптації досягнень юриспруденції та судової практики західноєвропейських країн, в основному Франції та Великобританії.

Слід зазначити, що ставлення до прокуратури в усі часи було неоднозначним. У її історії траплялися недосконалі перетворення, наприклад, під час проведення судової реформи 1864 р. і під час революції 1917 р. прокуратуру постійно намагалися позбавити наглядових функцій, як і тепер. З цього приводу видатний російський юрист А. Коні писав, що палко бажаючи скоріше розчистити для нових насаджень місце, що заросло бур'янами та напівживими деревами, зрубали дуб, що охороняв ліс<sup>22</sup>.

<sup>1</sup> Див.: *Сухонос В.В.* Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність. — Суми, 2004. — С. 7—10.

<sup>2</sup> Див.: *Кульчицький В.С., Тищик Б.Й.* Історія держави і права України: Академічний курс. — К., 2007. — С. 215.

<sup>3</sup> Див.: *Розин Н.Н.* Уголовное судопроизводство: Пособие к лекциям. — СПб., 1914. — С. 28—36.

<sup>4</sup> Див.: Там само.

<sup>5</sup> Див.: *Сухонос В.В.* Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність. — С. 25—29.

<sup>6</sup> Див.: Там само. — С. 7—43.

<sup>7</sup> *Звягинцев А.* Российские прокуроры. — М., 1999. — С. 40—41.

<sup>8</sup> Див.: *Фойницкий И.Я.* Курс уголовного судопроизводства. — СПб., 1902. — Т. 1. — С. 52—54, 132—134.

<sup>9</sup> Див.: Там само. — С. 32—59.

<sup>10</sup> Див.: *Ерошкин Н.П.* Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России: Пособие. — М., 1960. — С. 112—121.

<sup>11</sup> Див.: *Тайц В.Я.* Історія держави і права України: У 2 т. — Т. 1. — К., 2003. — С. 87—94.

<sup>12</sup> Див.: *Сухонос В.В.* Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність. — С. 7—17, 26—31.

<sup>13</sup> *Кони А.Ф.* Отцы и дети судебной реформы. — М., 1914. — С. 26—42.

<sup>14</sup> Див.: Там само.

<sup>15</sup> Див.: Маніфест об учреждении министерств (1802, сентябрь 8) / *Титов Ю.П.* Хрестоматия по истории государства и права России. — М., 1998. — С. 232—234.

<sup>16</sup> Див.: *Сперанский М.М.* Записка об устройстве судебных и правительственных учреждений в России 1803 г. — СПб., 1901. — С. 114.

<sup>17</sup> Див.: *Сперанский М.М.* План государственных преобразований: введение к государственным законам. — М., 1905. — С. 15—16.

<sup>18</sup> Див.: Российское законодательство X—XX веков. — Т. 4. — СПб., 1878. — С. 621.

<sup>19</sup> Див.: Реформы Александра II. — М., 1998. — С. 277—237.

<sup>20</sup> Див.: *Чельцов-Бебутов М.А.* Курс советского уголовно-процессуального права: Очерки по истории суда и уголовного процесса в рабовладельческих, феодальных и буржуазных государствах. — Т. 1. — М., 1957. — С. 752—794.

<sup>21</sup> Див.: *Сухонос В.В.* Прокуратура в системі державних органів України: теоретичний аналіз сучасного стану та перспектив розвитку: Монографія. — Суми, 2008. — С. 19—47.

<sup>22</sup> Див.: *Кони А.Ф.* Собр. соч.: В 8 т. — Т. 5. — М., 1968. — С. 21.