

**О. Г. Козинець**

кандидат історичних наук, доцент,  
завідувач кафедри правоохоронної діяльності та загальноправових дисциплін  
Національного університету «Чернігівська політехніка»

**А. Є. Лесун**

студентка IV курсу юридичного факультету  
Національного університету «Чернігівська політехніка»

## ПРОКУРАТУРА РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ: СТВОРЕННЯ, РОЗВИТОК І ЗМІНИ В ХОДІ СУДОВОЇ РЕФОРМИ 1864 Р.

*У статті досліджуються причини й особливості створення інституту прокуратури в Російській імперії, етапи її розвитку. Приділяється увага змінам, що відбулися в органах прокуратури Російської імперії у пореформений час.*

*Походження російської прокуратури датується часом правління Петра I, який у 1722 р. запровадив французьку модель прокуратури як контролюючого органу, котрий наглядав за центральними та місцевими адміністративними органами («око государево»). Прокурор тоді підпорядковувався безпосередньо імператору і зобов'язаний був здійснювати нагляд за діяльністю сенату та колегій, «щоб не порушувалася воля Його Величності».*

*Особливістю прокуратури в Російській імперії на момент її створення та початкового етапу розвитку була спрямованість її повноважень виключно на забезпечення відповідності діяльності державних установ імператорським указам і розпорядженням, із наданням органам прокуратури широких повноважень щодо здійснення нагляду в усіх сферах суспільного і державного життя Російської імперії. У такому статусі вона діяла до II половини XIX ст., коли організації побудова органів прокуратури зазнала суттєвих перетворень, пов'язаних насамперед із реформуванням усієї системи судових і правоохоронних органів Російської імперії.*

*У процесі судової реформи 1864 р. було зроблено новий крок у регулюванні діяльності інституту прокуратури. Так, функції загального нагляду, властиві органам прокуратури в дореформений період, були «забуті»; прокуратура поступово перетворилася на орган кримінального переслідування. Основою прокурорської діяльності став нагляд за попереднім слідством і підтримка звинувачення перед судом, тобто робота, що проводиться прокурорами в межах кримінального судочинства.*

*Така трансформація інституту прокуратури швидше мала негативний характер, адже самовладдя чиновників у Російській імперії й надалі залишалось ще досить поширеним явищем, тому існування наглядового органу було вкрай необхідним.*

*Як наслідок, зміни в діяльності прокуратури погіршили загальний стан законності у країні, на що вже тоді звернули увагу деякі прокурорсько-судові діячі.*

**Ключові слова:** органи прокуратури, судова реформа 1864 р., Російська імперія, функції прокуратури, прокурорський нагляд, правозахисна діяльність, правоохоронна діяльність, реорганізація інституту прокуратури.

**Постановка проблеми.** Визначення історичних передумов становлення, розвитку та змін правозахисної діяльності органів прокуратури завжди буде актуальною темою для працівників органів прокуратури, інших правоохоронних органів, студентів, викладачів навчальних закладів тощо, адже прокуратура – це важлива державна інституція, яка завжди відіграла важливу роль у системі

правоохоронних органів нашої держави, що повинні підтримувати законність і правопорядок, права й законні інтереси громадян і держави. У зв'язку з цим успіхи та помилки, котрі в минулому мали місце в діяльності органів прокуратури, становлять важливий історичний досвід, що, беззаперечно, має вплив на подальший розвиток правозахисної функції сучасної прокуратури.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Історіографії створення та розвитку органів прокуратури присвячено достатньо велику джерельну базу. Питання історичного розвитку прокуратури у своїх працях досліджували Б. Віленський, В. Козирєв, М. Кобилецький, І. Бойко, В. Кульчицький, О. Михайленко, О. Медведько, І. Поляков, В. Свербигуз, П. Щербина, В. Сухонос, М. Сірий, І. Арістова, О. Бандурка, В. Білоус, І. Голосніченко, Ю. Кравченко, Є. Попович, О. Рябченко, М. Хавронюк, М. Якимчук, Х. Ярмач та ін.

**Мета статті** – дослідити створення, розвиток і регулювання органів прокуратури Російської імперії XIX ст., а також проаналізувати зміни у системі органів прокуратури Російської імперії, викликані судовою реформою 1864 р.

**Виклад основного матеріалу.** Утворення прокуратури в Російській імперії було історичною закономірністю, саме прагнення імператора йти європейським шляхом розвитку спонукало його до активної роботи над законотворчістю, насамперед у сфері державного управління, проте прийняття законів, які регламентували діяльність державних чиновників і встановлювали відповідальність за недбале виконання обов'язків або вчинення посадових злочинів і проступків, не давали бажаного результату. Потрібен був апарат, що стежив би за виконанням законів і вживав заходів щодо притягнення винних до відповідальності [1, с. 102].

З цією метою в Російській імперії у січні 1722 р. імператором Петром I була створена прокуратура, на яку й була покладена наглядова функція за дотриманням законів [2, с. 459]. Доти в Російській імперії не існувало спеціальних органів публічного переслідування, але факти постійного зловживання владою та службовим становищем, казнокрадства, хабарництва, місцевої бюрократії та інші негативні явища стали поштовхом для створення інституту прокуратури як наглядового органу.

Поряд із цим інтереси центральної влади, котра виступала в ролі законодавця, не завжди збігалися з інтересами установ та осіб, на яких поширювалися схвалені закони, тож закони часто не виконувалися.

Усе це перешкоджало подальшому розвитку державності й соціально-економічних умов життя країни. Створення установ, що мали би «приводити в дію» закони центральної влади, стежити за виконанням ними обов'язків і протидіяти згаданим негативним явищам, було необхідним. Такими установами, на думку Петра I, мали стати органи прокуратури [2, с. 459].

Так, прокуратура, створена Петром I, існувала та функціонувала як контрольний орган, способом правозахисної діяльності якого був нагляд за відповідністю законам. Період правління Петра I характеризувався зосередженням на захисті саме його інтересів і безпосередньої йому підпорядкованості. Усі дії прокурора було зосереджені на забезпеченні відповідності діяльності державних установ імператорським указам і розпорядженням [3, с. 146].

Новий етап розвитку прокуратури в Російській імперії настав за часів правління Катерини II й Олександра II. Тоді відбулися істотні зміни у нормативно-правовому регулюванні організації та діяльності органів прокуратури.

Так, наприклад, у 1764 р. у зв'язку з реформою сенату розширюється інститут обер-прокурорів, котрі одержали право наглядати за законністю рішень п'яти департаментів сенату. Зокрема, нагляд за першим департаментом, що виконував функції уряду, був доручений генерал-прокурору, посада якого була введена ще у 1722 р. На місцях вводилися посади провінційних прокурорів, котрі мали такі самі повноваження, як і губернські прокурори.

Відповідно до указу 1775 р. прокурорські посади були введені при судах, а посади провінційних прокурорів, навпаки, ліквідовані, їхні функції почали виконувати повітові прокурори та товариші (помічники) губернських прокурорів.

Водночас «Основні положення реформування судової системи в Росії», затверджені імператором 29 вересня 1862 р., передбачали установа при кожному суді посади прокурора та за необхідності – його товаришів (помічників). Призначення на посади прокурорів окружних судів і їхніх товаришів проводилося міністром юстиції (генерал-прокурором) за поданням прокурора судової палати. Призначення на посади обер-прокурорів сенату, прокурорів судових палат і їхніх товаришів (помічників) здійснювалося імператором за поданням міністра юстиції.

До обов'язків прокурорів входило стеження за однаковим і точним дотриманням законів, виявлення і переслідування всіляких порушень законного порядку, вимагання їх відновлення, пропозиції до суду щодо застосування попереднього ув'язнення у випадках, передбачених законодавством. На прокурорів покладался обов'язок також нагляду за провадженням слідства та підтримання обвинувачення в судах [4, с. 33].

Отже, за часів правління Катерини II й Олександра II межі компетенції прокуратури помітно розширилися, і прокуратура практично без змін проіснувала до судових реформ другої половини XIX ст.

У процесі судової реформи 1864 р. було зроблено новий крок у регулюванні повноважень органів прокуратури. Насамперед було заплановано поступову ліквідацію губернських прокуратур і заміну їх прокуратурами створених судових округів [4, с. 34]. Фактично в цей період існувало дві системи органів прокуратури: прокурори судів виконували функцію обвинувальної влади, а губернські прокурори виконували повноваження щодо здійснення загального нагляду [5, с. 39]. Відповідно до такого методу функціонування органів прокуратури із поступовою ліквідацією губернських прокуратур втрачалася і функція здійснення нагляду. Такі зміни мали негативний характер, адже самовладдя чиновників залишалося ще досить поширеним явищем.

Поступове обмеження у правах основних ланок місцевої прокуратури – губернських і повітових прокурорів і присяжних – запроваджується законом від 7 березня 1866 р. Вони звільняються від перегляду цілої низки постанов губернських, міських і повітових службових місць. За ними залишається лише нагляд за рішеннями губернських правлінь і поліцейських управлінь із різних справ «судових відносин», а також за установами, що відповідали за призначення та ведення слідства, віддання до суду, виконання адміністративних стягнень і вироків [6, с. 10].

За губернськими прокурорами та повітовими присяжними ще залишалося право входити до всіх службових місць, якщо вони вважали за потрібне, брати «до свого розгляду» проваджені там справи, вимагати в будь-який час «раптово дати свідчення щодо казначейства, громадських сум і майна». Із числа адміністративних обов'язків місцевого прокурорського нагляду до чиновників оновленої прокуратури перейшли окремі обов'язки по тюремній частині й участь у деяких селянських справах «губернського присутствія» [7, с. 144].

Протягом 1866 р. у міру скасування посад губернських і повітових прокурорів і присяжних нагляд із боку посадових осіб відомства Міністерства юстиції за губернськими, міськими та повітовими установами припиняється [6, с. 11], тож можна сказати, що судова реформа 1864 р. реорганізувала інститут прокуратури як

орган, проявом правозахисної діяльності якого був виключно нагляд за відповідністю законам.

Надалі інститут прокуратури активно набував характеру переважно органу кримінального переслідування й державного звинувачення перед судом. Після реформи прокуратура була включена до складу судового відомства, проте входила до нього як самостійна система, котра має свою організаційну структуру.

На чолі прокуратури стояв міністр юстиції, проте в законі було підкреслено, що він очолює прокуратуру як генерал-прокурор, чим і визначається характер його дій: вони належать не до сфери судового управління, а до сфери підтримки державного звинувачення в суді й охорони сили закону, вживаного судами.

Важливими принципами організації прокуратури були єдність і сувора ієрархічна підлеглість. У безпосередньому підпорядкуванні в генерал-прокурора перебували обер-прокурори Сенату та прокурори судових палат, у кожного з яких було декілька товаришів (помічників).

Прокуророві судової палати були підпорядковані прокурори окружних судів, що входили до округу цієї палати. Вони розподілялися за містами повітів, які входили до округу цього суду, де вони виконували й функції нагляду за попереднім слідством, і обов'язок участі в засіданнях з'їздів світових суддів. Молодші чини прокуратури призначалися та звільнялися міністром юстиції, вищі призначалися та звільнялися імператором за поданням міністра юстиції [2, с. 459–460].

Безумовно, прокурори перебували у залежності від уряду і тому, що підпорядковувалися міністру юстиції, і тому, що на них не поширювався принцип незмінності [8, с. 70].

Основною прокурорської діяльністю були нагляд за попереднім слідством і підтримка звинувачення перед судом, тобто робота, яка проводиться прокурорами в межах кримінального судочинства. Подальші закони наділили прокуратуру функціями за межами кримінального судочинства, такими як: спостереження за в'язницями, участь у різних губернських провадженнях (за селянськими справами, військовою повинністю тощо) і підпорядкували їй у дисциплінарному відношенні загальну поліцію.

Повноваження прокуратури, зокрема властиві в дореформений період для цього правоохоронного органу функції загального нагляду, були значно трансформовані. Надалі ця обставина негативно вплинула на загальний

стан законності у країні, на що вже тоді звернули увагу деякі прокурорсько-судові діячі [9, с. 814–815].

Так, наприклад, відомий юрист Анатолій Коні, будучи прихильником судової реформи 1864 р., щодо цієї ситуації висловився таким чином: «Скасування <...> прав та обов'язків із нагляду за ходом несудових справ слід визнати великою помилкою укладачів судових статутів. Досконала зміна в характері діяльності, мабуть, виглядала красивою з теоретичного погляду, але суперечила умовам нашого адміністративного життя та йшла наперекір внутрішнім потребам наших губернських судів» [2, с. 460].

У пореформений час законодавець мав намір повернутися до теми наглядової функції прокуратури, вказавши на те, що обов'язки, які покладаються на прокурорів, окрім їхньої участі в суді, можуть бути визначені в інших законодавчих актах – особливих статутах і положеннях. І хоча практичних кроків у цьому напрямі зроблено не було, можливо, цю дію слід розглядати як визнання законодавцем своєї помилки.

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, спираючись на проведене дослідження, розуміємо, що функціональна модель сучасної української прокуратури була створена на території України ще у XVIII ст. під час правління Петра I, коли українські землі перебували у складі Російської імперії.

Особливістю створеної у 1722 р. прокуратури є повна спрямованість її діяльності на нагляд за виконанням законів, із наданням цьому правоохоронному органу широких повноважень щодо здійснення нагляду в усіх сферах суспільного і державного життя Російської імперії.

Спричинена судовою реформою 1864 р. реорганізація прокуратури внесла в її статут серйозні зміни. Її позбавили загального нагляду, а діяльність обмежувалася тільки судовою сферою, хоча було збережено нагляд за місцями позбавлення волі. Прокуратура стала ніби новою і створювалася в судах, у т. ч. окруж-

них, судових палатах, і обер-прокурор у Сенаті.

Отже, після судової реформи 1864 р. функціональну модель прокуратури було змінено, інститут прокуратури із контрольного органу, способом правозахисної діяльності якого був нагляд за відповідністю законам, перетворився на орган кримінального переслідування та державного звинувачення перед судом.

#### Список використаної літератури:

1. Сухонос В.В. Исторично-правові передумови виникнення та розвитку інституту прокуратури в Україні. *Вісник прокуратури*. 2007. № 5. С. 100–108.
2. Феоктістова О.М. Розвиток і створення органів прокуратури на українських землях у складі Російської імперії XIX ст. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. С. 456–461.
3. Шестопапов Р.М. Историчні передумови становлення та розвитку правозахисної діяльності органів прокуратури України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 2. С. 143–152.
4. Мавдрик М.Я. Становлення та розвиток прокуратури України як інституту захисту прав і свобод людини і громадянина. *Вісник Харківського університету внутрішніх справ*. 2012. № 3 (58). С. 22–35.
5. Михайленко О.Р. Прокуратура України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 336 с.
6. Литвак О.М., Шумський П.В. Становлення та розвиток прокуратури України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 3. С. 10–15.
7. Курбатова І.С. Становлення та розвиток органів прокуратури на теренах України: історико-правовий аспект. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2019. С. 142–146.
8. Сухонос В.В. Прокуратура у державному механізмі Російської імперії після судової реформи 1864 р. : монографія. Суми : Університетська книга, 2012. 104 с.
9. Юсупов В.А. Становлення та розвиток органів прокуратури до здобуття незалежності України. *Форум права*. 2012. С. 813–818.

#### **Kozynets O. H., Lesun A. Ye. The prosecutor's office in the Russian empire: creation, development and changes in the course of judicial reform in 1864**

*The article examines the reasons and features of the establishment of the prosecutor's office in the Russian Empire, the stages of its development, as well as focuses on the changes that have occurred in the prosecutor's office of the Russian Empire in the post-reform period.*

*The origins of the Russian prosecutor's office date back to the reign of Peter I, who in 1722 introduced the French model of the prosecutor's office as a supervisory body overseeing central and local administrative bodies (the "eye of the sovereign"). The prosecutor was then directly subordinate to the emperor and was obliged to supervise the activities of the senate and the boards, "so as not to violate the will of His Majesty".*



*The peculiarity of the prosecutor's office in the Russian Empire at the time of its creation and initial stage of development was the focus of its powers solely on ensuring compliance of state institutions with imperial decrees and orders, giving the prosecutor's office broad powers to supervise all spheres of public life in the Russian Empire.*

*In this status, it operated until the second half of the nineteenth century, when the organizational structure of the prosecutor's office underwent significant changes, primarily related to the reform of the entire judicial and law enforcement system of the Russian Empire.*

*In the process of judicial reform in 1864, a new step was taken in regulating the activities of the prosecutor's office. The functions of general supervision, which were inherent in the prosecutor's office in the pre-reform period, were "forgotten"; the prosecutor's office gradually became a body of criminal prosecution. The basis of the prosecutor's activity was the supervision of the preliminary investigation and the support of the prosecution before the court, the work carried out by prosecutors within the framework of criminal proceedings.*

*Such a transformation of the prosecutor's office was rather negative, as the autocracy of officials in the Russian Empire continued to be quite common, so the existence of a supervisory body was still essential.*

*As a result, these changes in the activities of the prosecutor's office will worsen the general state of law in the country, which was already pointed out by some prosecutors and judges.*

**Key words:** *prosecutor's offices, judicial reform of 1864, Russian Empire, functions of the prosecutor's office, prosecutor's supervision, human rights activities, law enforcement activities, reorganization of the Institute of the prosecutor's office.*