

Добкіна К. Р.,
кандидат юридичних наук, доцент,
декан юридичного факультету
Державного університету інфраструктури та технологій

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВИ ЯК УЧАСНИКІВ ЦИВІЛЬНОГО СУДОЧИНСТВА

HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS OF BODY STATE BODIES AS PARTICIPANTS IN CIVIL JUDICES

Наукова стаття присвячена дослідженню історико-правових аспектів становлення органів прокуратури як учасників цивільного судочинства.

З урахуванням комплексного аналізу визначено, що Петром I в Російській імперії було вперше створено державний контрольно-наглядовий орган, який уособлював органи прокуратури. Обов'язок фіскалів полягав в тому, щоб таємно повідомляти про всі злочини щодо невиконання указів, про хабарі, про крадіжку з казни і взагалі про всі обставини по народних справах, за яких немає чолобитника. Всі доноси фіскалів могли робитися прямо і безпосередньо навіть самому государю.

На основі комплексного аналізу предмету дослідження запропоновано в якості першого етапу розвитку процесуального статусу прокурора в цивільному судочинстві виділити часовий період від утворення прокуратури у 1722 році до губернської реформи 1775 року. Оскільки саме тоді відбувається виникнення і становлення інституту прокурорського нагляду як загалом, так і окремих його напрямів, в тому числі й забезпечення участі прокурора в цивільному процесі. Для появи прокуратури були об'єктивні передумови, оскільки діяльність фіскальної служби та інших посадових осіб в області державного нагляду перестала відповідати встановленим Петром I вимогам і забезпечувати виконання поставлених завдань. Разом з тим основні принципи побудови контрольно-наглядових органів, що передували створенню прокуратури, в тому числі надані державою гарантії незалежності, широкий спектр повноважень, матеріальне стимулювання, мали важливе значення і були використані під час формування нового наглядового органу.

Як встановлено, обов'язки прокурора під час вирішення судами цивільно-правових спорів за часів правління Петра I зводилися тільки до спостереження за діяльністю судових місць. Прокуратура виступала винятково як орган нагляду, в основному за діловодством, що не наділений будь-якими самостійними процесуальними повноваженнями. Однак в подальшому обсяг цивільно-судових повноважень прокурора було розширено: він отримав можливість бути присутнім на засіданнях судових місць, вивчати цивільні справи, отримувати необхідні для наглядової діяльності судові документи, реагувати на виявлені порушення, в тому числі, й в інтересах прав та інтересів інших осіб. Основні напрями діяльності прокурора в цивільному судочинстві на першому етапі розвитку його правового статусу були визначені і систематизовані. Вони отримали своє нормативно-правове закріплення і виражалися в забезпеченні законності і обґрунтованості судових постанов, а також здійсненні нагляду за правильним і своєчасним розглядом справ у судах.

Ключові слова: суд, органи державної влади, прокуратура, радянське законодавство, Російська імперія.

The scientific article is devoted to the study of the historical and legal aspects of the formation of the prosecution bodies as participants in civil proceedings.

Taking into account the complex analysis, it was determined that Peter I in the Russian Empire was the first state-created supervisory body that represented the prosecution bodies. It was the duty of the Fiscals to secretly report all crimes of non-compliance with bills, bribery, theft from treasury and, in general, all circumstances in national cases in which there is no petitioner. All fiscal reports could be made directly and directly even to the sovereign himself.

Carrying out a comprehensive analysis of the subject matter of the study, the author proposed as the first stage of the development of the procedural status of the prosecutor in civil proceedings to allocate the time period from the formation of the prosecutor's office in 1722 to the provincial reform of 1775. Because, that is when the Institute of Public Prosecutor Supervision emerges and becomes, both in its entirety and in some of its directions, including ensuring the participation of the prosecutor in the civil process. There were objective prerequisites for the appearance of the prosecutor's office, since the activities of the fiscal service and other officials in the field of state oversight ceased to meet the requirements set by Peter I and ensure the fulfillment of the tasks set. At the same time, the basic principles of building the supervisory bodies that preceded the establishment of the prosecutor's office, including state guarantees of independence, a wide range of powers, material incentives, were important and were used in the formation of the new supervisory body.

As it is established, the duties of the prosecutor in the settlement of civil disputes by the time of the reign of Peter I were limited only to the observation of the activity of court places. The Prosecutor's Office acted solely as a supervisory authority, mainly in the case management, which was not endowed with any independent procedural powers. However, in the future, the scope of civil prosecutorial powers of the prosecutor was expanded: he was able to attend court sessions, study civil cases, receive necessary documents for supervisory activity, respond to identified violations, including in the interests of rights and interest's persons. The main areas of activity of the prosecutor in civil proceedings at the first stage of development of his legal status were identified and systematized. They received their legal support and expressed themselves in ensuring the legality and validity of court orders, as well as overseeing the proper and timely consideration of cases in the courts.

Key words: court, public authorities, prosecutors, Soviet legislation, Russian Empire.

Конституція України гарантує кожному судовий захист його прав і свобод, законних інтересів. Досягненню мети судового захисту служить й інститут участі в цивільному процесі осіб, які виступають від свого імені, але на захист прав та законних інтересів інших осіб. Значимість вивчення зазначеного інституту цивільного судочинства пояснюється тим, що діяльність органів державної влади – це додатковий засіб реалізації прав матеріально-зацікавлених осіб й одна з гарантій їх захисту. Законодавче забезпечення правомірних інтересів особистості, їх гармонійне і збалансоване поєднання там, де об'єктивно необхідно, з інтересами соціальної групи, суспільства і держави, є загальною закономірністю історичного розвитку правового статусу прокуратури в цивільно-судочинстві України. Ця закономірність, виявлена у історико-теоретичних дослідженнях, зумовлює реформування прокуратури в процесі становлення і розвитку соціально-правової держави. Звернення до історичних аспектів формування правового статусу прокурора в цивільному судочинстві від становлення прокуратури і до теперішнього часу має важливе теоретичне і практичне значення, адже необхідне для глибокого і всебічного пізнання процесу того, як правовий статус прокурора формувався в умовах постійної зміни законодавства, і що сприяло охопленню нею того обсягу правомочностей, якіми прокурор володіє на сучасному етапі державотворення в аспекті участі у цивільному судочинстві.

Органи прокуратури як учасники цивільного судочинства тією чи іншою мірою були предметом дослідження в роботах різних вчених таких, як М. Бородін, Л. Радзівська, В. Сапунков, Г. Тимченко, О. Ференс-Сороцький тощо. Водночас історико-правові аспекти становлення органів прокуратури як учасників цивільного судочинства вченими не досліджувалося.

Внаслідок чого **метою статті** є дослідження історико-правових аспектів становлення органів прокуратури як учасників цивільного судочинства.

Поява інституту прокуратури в Російській імперії належить до періоду правління Петра I, який характеризується прогресивними здобутками в усіх сферах державного і суспільного життя, отримання імперією статусу великої світової держави європейського рівня, в тому числі перемогою в Північній війні і виходом до Балтійського моря, новими літочисленням, алфавітом і одягом, розвитком армії і флоту, економічними перетвореннями, досягненнями в науці, культурі та освіті, появою російської газети і друкарської справи і, звичайно, реформою державного апарату.

Як справедливо зазначав М.В. Муравйов, «допетрівській Росії були чужі поняття про основні елементи прокурорської установи і вони не з'явилися в її юридичному ладі ні в цілому вигляді своєму, ні навіть в окремих проявах або ознаках» [1, с. 243]. Однак, на думку С.М. Казанцева, «пошук ефективного механізму нагляду починається в Росії в період формування централізованої держави і проявляється на перших порах як боротьба з феодалним імуні-

тетом». Як передумови створення наглядового органу він виділяє встановлений Судебником 1497 року нагляд за діяльністю намісників і волостелів з боку Боярської думи, а також створення в середині XVI ст. губних і земських органів. На початку XVIII в. при царі з'являється нова установа – Ближня канцелярія, яка контролювала фінансову діяльність всіх головних державних установ [2, с. 7-8].

Централізація і бюрократизація державного апарату викликали об'єктивну необхідність у встановленні контролю за діяльністю чиновників і для боротьби зі зловживаннями з їх боку. Продовжувало існування казнокрадство, хабарництво та інші правопорушення чиновників, які стали настільки відкриті і безмежні, що представляли серйозну внутрішню загрозу, не менше небезпечну, ніж зовнішній ворог.

Найбільш яскраво чиновницький апарат Росії першого десятиліття XVIII століття характеризує вислів англійського лорда Чарльза Вітворта, який зазначав, що «судді рідко могли встояти перед спокусом хабара» [3, с. 31]. Звичайно, це стосувалося не тільки суддів, а й загалом наявної системи державного управління. І якщо до початку Північної війни Петро I міг відносно спокійно дивитися на зловживання службовими повноваженнями, то в період військових дій була потрібна мобілізація всіх ресурсів, і будь-які порушення з боку державних службовців не тільки підірвали авторитет влади, а й могли провалити військову кампанію.

22 лютого 1711 року Указом Петра I було проголошено створення нового органу державної влади – Урядового сенату [4, с. 627]. Згідно з Указом від 2 березня 1711 року в компетенцію Сенату входили питання правосуддя, витрати скарбниці і податки, торгівля [5, с. 643]. Отримавши значення вищого контролю і управління, Сенат повинен був створити складну систему підпорядкованих органів, за допомогою яких він спостерігав за діяльністю адміністрації і суду. Один ряд установ у цій системі становили фіскалі [6, с. 248]. Таким чином, Петром I в Російській імперії вперше був створений державний контрольно-наглядовий орган. Обов'язок фіскалів полягав в тому, щоб таємно повідомляти про всі злочини щодо невиконання указів, про хабарі, про крадіжку з казни і взагалі про всі обставини по народних справах, за яких немає чолобитника. Всі доноси фіскалів могли робитися прямо і безпосередньо навіть самому государю [7, с. 13].

Фіскалі функціонували при органах влади, діяли таємним чином і були покликані виявляти всі неправомірні дії, які завдавали шкоди державі (казнокрадство, хабарництво, а також інші злочини, що мають антидержавний і антигромадський характер). Фіскалі повинні були також наглядати за виконанням законів, мали право бути присутніми в усіх установах, закладах й інших місцях та вимагати для огляду всі справи і документи. Цілком можна погодитися з П.М. Обнінським в тому, що «Петро I створив інститут фіскалів з великими повноваженнями з метою охорони простої людини, гнобленої і беззахисної» [8, с. 150]. Однак на практиці таке призна-

чення фіскалів не було реалізовано. За зауваженням М.В. Муравйова, «фіскалат виявився органом, придатним і зручним для виконання багатьох інших дургорядних завдань публічного характеру, які висувало державне життя» [9, с. 254–255]. Фіскалам не платили грошові кошти за виконання своїх функціональних обов'язків, але якщо фіскал доводив своє звинувачення, то отримував половину штрафу з винної особи. Фактично, вони не проводили формального розслідування, коли керували ним, не контролювали дотримання правових актів і не припиняли їх виконання, фіскали лише провідували, доносили і викривали. У перші роки свого існування діяльність фіскальної служби мала практично безкарний характер. Донос, який опинився безпідставним, не спричиняв ніякого покарання на донощика, отже, безкарність породила хабарництво та інші зловживання з боку фіскалів. Так, С. Князьков висловлював думку, що «установа фіскальства створювала широке поле для зловживань і викликала велике невдоволення в суспільстві» [10, с. 178].

Петром I робилися спроби зняти напругу серед населення по відношенню до фіскалів, але незважаючи на прийняті Петром I заходи щодо підвищення відповідальності фіскалів, переламати негативні початку в їх діяльності не вдалося. Видається правильною позиція С. Петровського, що «легкий штраф це вже поступка громадській думці з боку держави, але поступка настільки незначна, що, звичайно, вона не могла стримувати фіскала, який бажає комусь шкодити. Цим правилом давалася можливість фіскалам зловживати своїм становищем і правами» [11, с. 155].

Все це дискредитувало службу фіскалів не тільки в системі державного апарату, але і в очах простого народу. Крім зловживань і негативного ставлення суспільства до фіскалів, не менш важливою причиною неприйнятності фіскальної служби як органу нагляду було ще і таємне здійснення діяльності, що мала більше оперативно-розшуковий, ніж наглядовий характер. Підтвердженням цієї тези є обґрунтоване висловлення В. Грибовського про те, що «доносивши про все таємно, фіскал не міг бути присутнім в урядових установах, особисто спостерігати за їх діяльністю, переглядати їх діловодство. Внаслідок цього, власне кажучи, присутні не відчували над собою прямого нагляду, і зловживання їх виявлялися більш-менш випадково, а тим часом безпосередній нагляд був потрібний всюди [12, с. 13]. Сукупність названих обставин, що характеризують діяльність фіскальної служби, послужила підставою для зміни сформованої системи нагляду.

Дослідження повноважень зазначених органів дозволяє зробити висновок, що розпочата Петром I активна боротьба з чиновницьким свавіллям, підвищення відповідальності за посадові злочини і зловживання, посилення регламенту проходження державної служби не принесли б бажаного результату за відсутності спеціального інституту контролю і нагляду, який би на системній і постійній основі виявляв і припиняв відповідні порушення. Сама ідея створення фіскальної служби, а також її функціонування

на початковому етапі цілком відповідали потребам держави, оскільки фіскали були покликані запобігати неправомірним діям, але як і всякий державний орган, служба фіскалів вимагала вдосконалення, що, на жаль, не було зроблено і перетворило її на рядовий інструмент впливу державної машини на чиновників і простих людей, а також на спосіб особисто-го збагачення фіскалів за рахунок займаної посади.

Петро I особисто шукав нові форми здійснення державного нагляду, активно вивчаючи пристрій прокуратури Швеції та Франції. У підсумковому результаті він прийшов до висновку про необхідність створення принципово нового для Російської імперії наглядового органу, яким на підставі Указу Петра I від 12 січня 1722 року стала прокуратура під керівництвом генерал-прокурора [13]. М.П. Коллюпанов абсолютно справедливо зазначає, що «від таємного нагляду фіскала, які шахають і підслуховують в середовищі самого суспільства, прокурорський нагляд відрізняється тим, що він є явний і постійний та зосереджений винятково на спостереженні за відправленням правосуддя і дотриманням законів з боку різних урядових установ, окрім того, має право призупинити всяке несправедливе або незаконне діяння» [14, с. 206].

Петро I надавав великого значення посадам прокурорів і поспішав з підбором кандидатів і призначенням їх на новостворені посади. Указом від 27 квітня 1722 року «Про посаду Генерал-Прокурора» Петро I визначив основні обов'язки, а також повноваження генерал-прокурора, а документ став інструкцією по здійсненню прокурорської діяльності. Цікаво, що під час підготовки указу використовувався і європейський досвід, але, як зазначає К.І. Амірбеков, єдиного, більш-менш підходящого нормативного акту, з якого її можна було скопіювати, не існувало, тому, використовуючи європейську традицію, Петро I трансформував її в російську правову структуру, надавши їй самобутності і самостійності» [15; 16, с. 11]. С. Петровський писав, що «з установою прокурорів в колегіях і надвірних судах засоби нагляду генерал-прокурора надзвичайно збільшилися, нагляд прокурорів тримає колегії в постійному тонусі, не даючи завестися різним дрібним чварам, сваркам, заворушенням, опуститися, завестися патріархальним відносинам до справи» [11, с. 176–177]. Прокурори могли бути присутніми на судових засіданнях. Вони мали право вивчати цивільні справи, незалежно, чи знаходяться ті ще у провадженні або вже розглянуті. На секретарів людних місць покладался обов'язок представляти прокурорам запитувані документи, невідкладно виконувати всі інші їхні вимоги. Таким чином, засобом, яким прокурор оперував для здійснення покладених на нього обов'язків, було передусім його особисте спостереження за діловодством [17, с. 196].

При Катерині I посаду генерал-прокурора фактично було ліквідовано, а припинення діяльності надвірних судів на підставі Іменного Указу Катерини I від 24 лютого 1727 року призвело й до ліквідації посад відповідних прокурорів [18]. Згідно з п. 2 Ука-

зу імператриці Анни Іоанівни від 3 вересня 1733 року «Про посади прокурора», який Д.Я. Самоквасов називав «збіркою законів Петра Великого щодо цієї посади», прокурорам належало спостерігати, щоб в судах праведно і нелицемірно здійснювали свою діяльність усі посадовці [19; 20, с. 579].

У разі виявлення порушень закону прокурор негайно направляв губернатору, що діяв від імені судової влади, пропозиції про їх усунення, якщо ж пропозицію прокурора не було виконано, то він вносив протест з одночасним зупиненням провадження у справі, про що повідомляв генерал-прокурору. Губернатор мав право оскаржити протест прокурора в Сенат, який і приймав остаточне рішення про правомірність протесту, розглядаючи одночасно протест прокурора і звернення губернатора.

Для реалізації наглядових повноважень прокурори отримали право доступу до губернської канцелярії, а її секретарі були зобов'язані подавати прокурорам всі справи для вивчення. Одночасно прокурори застерігають про неприпустимість необгрунтованого втручання в справи і опротестування рішень, що могло спричинити їх відповідальність у вигляді штрафу, в іншій же частині – раніше надані повноваження прокурорів залишалися незмінними аж до видання «Установлення для управління губерній Всеросійської імперії» від 7 листопада 1775 року.

Проводячи комплексний аналіз предмету дослідження, доцільно як перший етап розвитку процесуального статусу прокурора в цивільному судочинстві виділити часовий період від утворення прокуратури у 1722 році до губернської реформи 1775 року. Адже саме тоді відбувається виникнення і становлення інституту прокурорського нагляду як загалом, так

і окремих його напрямів, в тому числі й забезпечення участі прокурора в цивільному процесі. Для появи прокуратури були об'єктивні передумови, оскільки діяльність фіскальної служби та інших посадових осіб в області державного нагляду перестала відповідати встановленим Петром I вимогам і забезпечувати виконання поставлених завдань. Разом з тим основні принципи побудови контрольно-наглядових органів, що передували створенню прокуратури, в тому числі надані державою гарантії незалежності, широкий спектр повноважень, матеріальне стимулювання, мали важливе значення і були використані під час формування нового наглядового органу. Обов'язки прокурора під час вирішення судами цивільно-правових спорів за часів правління Петра I зводилися тільки до спостереження за діяльністю судових місць. Прокуратура виступала винятково як орган нагляду, в основному за діловодством, що не наділений будь-якими самостійними процесуальними повноваженнями. Однак надалі обсяг цивільно-судових повноважень прокурора було розширено: він отримав можливість бути присутнім на засіданнях судових місць, вивчати цивільні справи, отримувати необхідні для наглядової діяльності судові документи, реагувати на виявлені порушення, в тому числі й в інтересах прав та інтересів інших осіб. Основні напрями діяльності прокурора в цивільному судочинстві на першому етапі розвитку його правового статусу були визначені і систематизовані. Вони отримали своє нормативно-правове закріплення і виражалися в забезпеченні законності й обгрунтованості судових постанов, а також здійсненні нагляду за правильним і своєчасним розглядом справ у судах.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Пособие для прокурорской службы. Москва. 1889. 552 с.
2. Казанцев С.М. История царской прокуратуры. Санкт-Петербург : Изд-во Санкт-Петербургского университета. 1983. 216 с.
3. Уитворт Ч. Россия в начале XVIII века. Москва : Политиздат. 1988. 540 с.
4. Именной Указ Петра I от 22 февраля 1711 г. «Об учреждении Правительствующего Сената и о бытии при оном разрядному столу вместо Разрядного приказа, и по два Коммисара из Губерний». Полное собрание законов (ПСЗ) Российской Империи. Собрание 1-е. Т. 4. Санкт-Петербург. Тип. II Отд. Собственной Его Императорского Величества Канц. 1830. 627 с.
5. Именной Указ Петра I от 2 марта 1711 г. «О поручении Правительствующему Сенату попечения о правосудии, об устройстве Государственных доходов, торговли и других отраслей Государственного хозяйства». ПСЗ Российской Империи. Собрание 1-е. Т. 4. Санкт-Петербург. Тип. II Отд. Собственной Его Императорского Величества Канц. 1830. 627 с.
6. Ключевский В.О. Лекции по русской истории. Ч. 2. Санкт-Петербург : Типография В.О. Киришбаума. 1902. 1300 с.
7. Блюх И.С. Финансы России XIX столетия. Т. 1. Санкт-Петербург : Типография М.М. Стасюлевича. 1882. 307 с.
8. Обнинский П.Н. Сборник статей. К юбилею судебной реформы: 1864-1914. Москва : Книгоиздательство «Задруга». 1914. 519 с.
9. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Т. 1. Москва : Университетская типография. 1889. 554 с.
10. Князьков С. Из прошлого русской земли. Время Петра Великого. Москва : Типография Т-ва И.Д. Сытина. 1909. 710 с.
11. Петровский С.А. О Сенате в царствование Петра Великого. Историко-юридическое исследование. Москва : В Университетской типографии. 1875. 360 с.
12. Грибовский В.М. Высший суд и надзор в России в первую половину царствования Императрицы Екатерины Второй: Историко-юридическое исследование (Период 28 июня 1762 г. – 7 ноября 1775 г.). Санкт-Петербург : Тип. Спб. Т-ва Печатн. и Изд. дела «Труд», 1901. 345 с.
13. Именной Указ Петра I от 12 января 1722 г. «Об обязанностях Сенатских Членов, о заседании Президентов Военских Коллегий Иностранной и Берг-Коллегий в Сенате, о бытии при Сенате Генерал и Обер-Прокурорам, Рекетмейстеру, Экзекутору и Герольдмейстеру, а в каждой Коллегии по Прокурору; о выборе Кандидатов к оным местам и о чинении при сем выборе и баллотировании присяги по приложенной форме». ПСЗ Российской Империи. Собрание 1-е. Т. 6. Санкт-Петербург. Тип. II Отд. Собственной Его Императорского Величества Канц. 1830. С. 479.

14. Колопанов Н.П. Очерк внутреннего управления в России, начиная с московского периода. Русская мысль. 1882. Кн. 2. 457 с.
15. Именной Указ Петра I от 27 апреля 1722 г. «О должности Генерал-Прокурора». ПСЗ Российской Империи. Собрание 1-е. Т. 6. Санкт-Петербург. Тип. II Отд. Собственной Его Императорского Величества Канц. 1830. 662 с.
16. Аримбеков К.И. Конституционно-правовой статус прокуратуры (исторический, теоретический и конституционно-правовой аспекты). Москва : Манускрипт. 1993. 420 с.
17. Богословский М.М. Областная реформа Петра Великого: Провинция 1719–1727 гг. Москва : Моск. ун-т. 1902. 521 с.
18. Именной Указ Екатерины I от 24 февраля 1727 г. «О взыскании доимочных подушных денег; о назначении Воевод в приписные города, с присвоением им права пользоваться чином Полковника; о поселении полков при городах; об увольнении из полков двух частей служащих в оных дворян в домовые отпуски, и о расположении полков по квартирам в хлебородных местах; об уничтожении лишних Присутственных мест и Канцелярий, об отмене разных Правителей, и о возложении суда и расправы на Губернаторов и Воевод; об учреждении Доимочной Канцелярии; о пошлинах с жалования деревень, с производства в гражданские чины и с дипломов». ПСЗ Российской Империи. Собрание 1-е. Т. 7. Санкт-Петербург. Тип. II Отд. Собственной Его Императорского Величества Канц. 1830. 662 с. 744 с.
19. Именной Указ Анны Иоанновны от 3 сентября 1733 г. «О должности Прокурора». ПСЗ Российской Империи. Собрание 1-е. Т. 9. Санкт-Петербург. Тип. II Отд. Собственной Его Императорского Величества Канц. 1830. 662 с. 199 с.
20. Самоквасов Д.Я. История русского права (Лекции 1906/7 уч. г.). Москва : Университетская типография. 1906. 699 с.