

*Кашарський Ф.В.*

## КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ЯК ЗАПОРУКА УСПІШНОСТІ СУДОВОЇ РЕФОРМИ 1864 РОКУ В РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ

*Євроінтеграційні процеси, що тривають в Україні, оновлення національних стандартів забезпечення прав і свобод людини зумовлює необхідність якісних перетворень у роботі правоохоронних органів. Органи прокуратури України мають стати надійним гарантом забезпечення законності в суспільному житті та державному управлінні. Запорукою цього є належне організаційно-правове забезпечення ефективності роботи всіх ланок складної і багатоступеневої системи органів і підрозділів прокуратури України, налагодження дієвої координації з іншими правоохоронними органами та інституціями громадянського суспільства. Досягнення зазначеного можливе тільки після ґрунтовного вивчення досвіду організації і функціонування прокуратури у минулі періоди розвитку національної державності. Відповідно, актуальним завданням юридичної науки є дослідження організаційно-правових засад функціонування апарату органів прокурорського нагляду Російської імперії, в тому числі, на теренах України у другій половині XIX – на початку XX ст. Аналіз і узагальнення досвіду організації прокурорського нагляду в означений період уможливають розроблення пропозицій щодо вдосконалення сучасної системи органів прокуратури України.*

*Основними засадами діяльності органів прокуратури Російської імперії, куди входила низка українських губерній, після судової реформи 1864 року мали стати принцип ієрархічної підлеглості та єдності, принцип професіоналізму, принцип кадрового відбору, принцип присвячення майбутніми прокурорами себе інтересам служби тощо. Стаття висвітлює кадрову складову частину сутності судової реформи 1864 року в органах прокуратури Російської імперії. Проаналізовано низку джерел та наукової літератури з цієї теми. Приділено увагу ролі громадськості в майбутніх перетвореннях. Автор акцентує на важливості підбору кадрів на прокурорські посади задля ефективності реформи та результативності діяльності наглядового відомства. Зроблено висновок про актуальність засад кадрової політики в прокуратурі Російської імперії у другій половині XIX ст. для нинішніх перетворень.*

**Ключові слова:** прокуратура, нагляд, суд, Російська імперія, кадри.

*Кадры решают все.  
Й. Сталін [17, с. 83]*

Подальше реформування державного апарату країни включає значущі зміни в діяльності правоохоронних органів. Зокрема, органи прокуратури мають забезпечити законність у сфері державного управління. Запорукою цьому є належне організаційно-правове забезпечення роботи підрозділів прокуратури України, налагодження ефективної координації діяльності прокуратури з іншими правоохоронними та державними органами. Досягнення зазначеного неможливе без вивчення досвіду організації і функціонування прокуратури в минулі періоди розвитку. Активізація і поглиблення євроінтеграційних процесів,

новелізація національних стандартів забезпечення прав і свобод людини і громадянина зумовлює необхідність якісних перетворень у сфері діяльності правоохоронних і, зокрема, наглядових органів. У зазначеному контексті діяльність прокуратури має стати надійною гарантією забезпечення законності в усіх сферах суспільного життя і державного управління. Своєю чергою, однією з важливих заповуок цього є належне організаційно-правове забезпечення діяльності всіх ланок складної і багатоступеневої системи органів і підрозділів прокуратури України, налагодження чіткої системи координації діяльності прокуратури з іншими правоохоронними органами й інституціями громадянського суспільства. Досягнення зазначеного неможливе без ґрунтовного вивчення

досвіду організації і функціонування прокуратури у минулі періоди розвитку національної державності. Відповідно, актуальним завданням юридичної науки є дослідження організаційно-правових засад функціонування апарату органів прокурорського нагляду Російської імперії, в тому числі, на теренах України у другій половині XIX – на початку XX ст. Науковий підхід до комплексного аналізу й узагальнення досвіду організації прокурорського нагляду в означений період відкриє змогу систематизувати значний науковий матеріал, який стане у нагоді як для подальших наукових досліджень суміжної проблематики, так і для розробки обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення організації і діяльності сучасної системи органів прокуратури України. Роботи над статтею передувало вивчення досліджень науковців різних часів від другої половини XIX і до початку XXI ст. Зокрема, виокремимо роботи таких діячів, як Н.А. Буцковський, Б.В. Віленський, О.М. Головкин, Г.А. Джаншиєв, П.А. Зайончковський, М.В. Муравйов, Р.В. Савуляк, І.Я. Фойницький, В.Я. Фукс, О.Н. Ярмиш та ін. У працях цих науковців більшою або меншою мірою досліджувалися різні аспекти еволюції прокуратури. Таким чином, актуальним завданням юридичної науки є дослідження організаційно-правових засад функціонування апарату органів прокурорського нагляду Російської імперії, в тому числі на теренах України, у другій половині XIX – на початку XX ст.

Сьогодення України як незалежної держави тісно пов'язано з наявною проблемою діяльності судових та правоохоронних органів. А отже, організація правових основ діяльності прокуратури в Російській імперії, куди входила низка українських губерній – Київська, Подільська, Волинська, Херсонська, Таврійська, Катеринославська, Чернігівська, Полтавська і Харківська, – у другій половині XIX ст. становить неабиякий науковий інтерес.

**Метою статті** є узагальнення історичного досвіду щодо підготовки та проведення в Російській імперії судової реформи 1864 року в частині кадрової політики, задля його можливого застосування в нашій державі.

Треба підкреслити, що проведенню судової реформи передувала величезна та кропітка підготовча робота, до якої долучилися не тільки кращі державні діячі імперії, а і пересічні юристи та службовці з усіх куточків країни. Громадськість, а особливо тогочасна інтелігенція справила значний вплив на перетворення системи органів

прокуратури, адже діяльність прокуратури традиційно була у центрі уваги освічених верств суспільства і піддавалася гострій критиці з боку прогресивно мислячої частини соціуму. Нами, зокрема, було досліджено спогади, в тому числі тогочасних сенаторів, а також архівні джерела, які вказували на те, що станом на середину XIX ст. не лише інтелігенція, а й значна кількість державних службовців визнавали необхідність реформування судово-прокурорської системи і створення умов для належної реалізації підданими права на доступ до правосуддя. Причому кожен аргумент був почутий, проаналізований із наданням йому відповідної оцінки, долученням у подальшому до узагальнених матеріалів та опублікуванням.

Жвава дискусія точилася і в засобах масової інформації, до якої долучилися всі небайдужі. Причому наводилися навіть радикальні пропозиції, кожен висказувався прямо та відверто, що нині сприймається досить дивно – нібито в умовах абсолютної монархії, цензури тощо, але підготовка судової реформи проводилася максимально гласно та прозоро.

Одним з органів, створених для фахового обговорення проектів законодавчих актів та реалізації майбутньої судової реформи, була відповідна Комісія при Державній канцелярії.

Про інтенсивність роботи з підготовки судової реформи свідчить, наприклад, факт проведення за майже 10 місяців (із листопада 1862 року по вересень 1863 року) 47 засідань відділення судустрою Комісії. А загальне зібрання Комісії мало шість засідань тільки в серпні 1863 року.

До роботи Комісії залучалися експерти та практичні працівники. Думки часто розходилися, аргументи наводилися ґрунтовні та державницькі, узгодження майбутніх законодавчих норм відбувалося шляхом голосування, і все це викладалося дуже докладно.

Значну увагу Комісія приділила кадровому забезпеченню майбутньої реформи. Зокрема, видатні державні діячі та славетні юристи тих часів – члени Комісії на своїх численних засіданнях наголошували наведено нижче.

Відповідно до концептуальних засад судової реформи 1864 року, прокурорські чини належали до судових посад.

Умови прийняття на службу в органи прокуратури є важливішим принципом успіху судової реформи. Належно сформований особистий склад відомства – запорука ефективної роботи.

Досягти цього досить складно через необхідність наявності в кандидата на посаду логічного

розуму, швидких здібностей, різносторонніх знань, набутих шляхом багаторічного вивчення та практики.

Організація та виконання слідчих і процесуальних дій потребують не тільки глибокого знання законодавства, а й наявності достатнього досвіду в його застосуванні.

Причому, чим вищою є посада, на яку претендує кандидат, тим більший досвід у відповідному напрямі правозастосування він повинен мати.

Крім того, такий досвід мав бути отриманий протягом чітко визначеного часу на чітко визначених місцях.

Завдяки цьому, з одного боку, посаду обіймає підготовлений попередньою службою фахівець, з іншого боку – створюються умови для забезпечення його кар'єрного росту, без чого немає жодної можливості створити відомство на міцних основах.

Загальне правило для обійняття вищестоящої посади – перебування на нижчій від неї посаді не менше трьох років.

Керівник має піклуватися про старанність та успіхи підлеглого.

Посадовці зацікавлені у прийомі на службу належних кандидатів.

Призначення на керівні посади осіб не з відповідного відомства, без проходження ними кар'єрних сходинок, є неприйнятним, оскільки це суперечить інтересам посадовців відомства, які, беззаперечно, мають кращий досвід роботи та, в будь-якому разі, мають більше прав на таке підвищення. Якщо ж, можливість таких призначень (*сторонніх осіб – Ф.К.*) буде допущена, настануть вагомі шкідливі наслідки. Одні сторонні особи підуть на ці почесні місця для відпочинку, інші – задля забезпечення свого майбутнього. Працівники ж відомства, будучи ображені такою ситуацією та не маючи фактичної можливості кар'єрного росту, не будуть належно мотивовані в роботі. Сторонні особи свою службу у відомстві мають починати з нижчої посадової ланки.

Якщо перший керівник відомства, призначаючи на посади, буде орієнтуватися на рекомендації, неминуче розів'ється система протекції, найфальшивіша та найшкідливіша з усіх систем обрання кандидатів на суспільні посади.

За нового порядку судочинства, радше ніж за минулого, погані прокурори підірвуть довіру та повагу до судової влади. Вони можуть навіть перетворити урочисті форми гласного судочинства на вульгарність або принизити їх до ступеню смішних та порожніх обрядів.

Ось чому не тільки бажано, а й цілком необхідно, щоб при новому судоустрої місця прокурорів обіймали лише особи обдаровані та обізнані.

У процесі призначення на ці посади не треба спиратися тільки на формальні підстави.

Запекла дискусія в Комісії точилася навколо порядку обрання кандидатів на посаду. Зокрема, троє членів Комісії висловилися за конкурсний відбір, який полягав, у тому числі, у перевірці знань кандидатами норм законодавства. Проте більшість – двадцять п'ять членів Комісії – висловилися проти конкурсу, мотивуючи це витратами часу посадовців та кандидатів, їх територіальним переміщенням, неоперативністю заміщення вакансій, спробами поставити результат конкурсу вище оцінки професорів університету, які засвідчили юридичну освіту кандидата, видавши йому відповідний диплом.

Прокурорська посада є посадою довіри, і тому право на її заміщення повинна мати особа, яка знаходиться на чолі прокурорського нагляду.

Важливу роль у процесі заняття вакансії бачили саме в посадовцях установи, де мав працювати кандидат, бо успіх реформи загалом залежить і від злагодженості роботи всередині певної групи. Саме вони, насамперед, зацікавлені у спільній роботі з колегами професійними та добросовісними.

В будь-якому разі, є керівник відомства, який завжди в силі відвернути незадовільні призначення на посади [3, с. 76–105].

Такі думки лунали напередодні запровадження судової реформи в імперії, одного з важливіших перетворень у житті держави за всю її історію.

До речі, пізніше, колишній міністр юстиції, він же генерал-прокурор М.В. Муравйов зауважував, що прокурору необхідні енергія, рухливість, винахідливість, тверда стриманість у боротьбі, вміння ясно та вільно володіти як письмовим, так і усним словом та неослабним інтересом до своєї справи [11, с. 528].

Зрештою, 20 листопада 1864 року набули чинності закони про новий судоустрій та судочинство, зокрема, «Устрій судових установ» («Учреждение судебных установлений») [1].

Про умови для обійняття посад по судовому відомству, до якого належали і прокурори, зазначено було у першому відділенні першої глави шостого розділу «Устрою судових установ». Крім іншого, до кандидатів на посади висувалися вимоги щодо наявності атестату університету або іншого вищого навчального закладу про закінчення курсу юридичних наук або скла-

дання іспиту в цих науках. Також на посаду міг претендувати кандидат, який не мав необхідної освіти, але по службі довів свої знання в судовій частині. Ця норма вважалась тимчасовою внаслідок дефіциту дипломованих юристів загалом і в умовах реформи зокрема. На посади чинів прокурорського нагляду могли бути призначені особи, які займалися судовою практикою: для посади товариша прокурора окружного суду – не менш чотирьох років; для посади прокурора окружного суду та товариша прокурора судової палати – не менш шести років; для посади прокурора судової палати та товариша обер-прокурора – не менш восьми років; для посади обер-прокурора – не менш дванадцяти років. У спеціальній примітці було зауважено, що до судової практики, яка надає право на обійняття посади прокурора або його товариша, належить і діяльність присяжних повірених [1, с. 53–54].

Фактичною «кузнею кадрів» були секретарі судових місць та їх помічники. Саме на цих посадах особи, які мали, наприклад, юридичну освіту, здобували досвід та необхідний стаж роботи задля отримання змоги претендувати на посаду прокурора.

У другому відділенні цієї ж глави наведений порядок призначення прокурорів. Так, обер-прокурори касаційних департаментів Сенату та прокурори судових палат визначалися за поданнями міністра юстиції указами імператора. Таким же порядком призначалися один з обер-прокурорів касаційних департаментів Сенату для виконання прокурорських обов'язків в загальному зібранні цих департаментів. Товариші обер-прокурорів та прокурорів судових палат, а також прокурори окружних судів визначалися за поданнями міністра юстиції найвищою владою, тобто імператором. Товариші прокурорів окружних судів визначалися за поданнями прокурора судової палати міністром юстиції. Секретарі при обер-прокурорах та прокурорах визначалися особами прокурорського нагляду, при яких вони перебували [1, с. 54–55].

Підбиваючи підсумки опрацювання кадрового чинника в підготовці та проведенні судової реформи 1864 року в Російській імперії, треба констатувати, що в кадровій площині нинішні реформи органів прокуратури України відбулися абсолютно всупереч набутому історичному досвіду.

#### Список літератури:

1. Российское законодательство X – XX веков: в 9 т. / под ред. Б.В. Виленского. Москва : «Юридическая литература», 1991. Т. 8. 495 с.
2. Материалы по судебной реформе в России. URL: [http:// www.prlib.ru](http://www.prlib.ru) (дата звернення: 29.06.2019).
3. «Объяснительная записка к проекту Учреждения судебных мест». URL: <https://www.prlib.ru/item/343185> (дата звернення: 29.06.2019).
4. Боршуляк І.І. Організаційно-правові засади проходження служби в органах прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Київ, 2015. 253 с.
5. Буцковский Н.А. О деятельности прокурорского надзора вследствие отделения обвинительной власти от судебной. Санкт-Петербург, 1866. 80 с.
6. Виленский Б.В. Подготовка судебной реформы 20 ноября 1864 года в России. Саратов, 1963. 147 с.
7. Головки О.М. Фінансова адміністрація Російської імперії в Україні (кінець XVIII – початок XX ст.). Харків, 2005. 448 с.
8. Джаншиев Г.А. Эпоха великих реформ. Санкт-Петербург, 1907. 855 с.
9. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. Москва, 1978. 288 с.
10. Кашарський Ф.В. Правові засади реорганізації органів прокуратури в українських губерніях Російської імперії у другій половині XIX століття. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2009. Вип. 1 (5). С. 187–192.
11. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Пособие для прокурорской службы. Москва : Универ. тип, 1889. Т. 1. 552 с.
12. Савуляк Р.В. Судові органи Російської імперії на Україні за реформою 1864 року. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2004. Вип. 39. С. 122–126.
13. Сухонос В.В. Прокуратура у державному механізмі Російської імперії після судової реформи 1864 р. Суми : Університетська книга, 2012. 104 с.
14. Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. Санкт-Петербург : Фолио, 1996. Т. 1. 552 с.
15. Фукс В.Я. Судебные доктрины 1861–1864 г. на практике. *Русский вестник*. 1887. № 1. С. 1–94.
16. Ярмиш О.Н. Каральний апарат самодержавства в Україні в кінці XIX – на початку XX ст. Харків : Консум, 2001. 288 с.

17. Невежин В.А. Застольные речи Сталина. Документы и материалы. Санкт-Петербург : АИРО-XX, 2003. 544 с.

**Kasharskyi F.V. STAFF ASSISTANCE OF THE PROSECUTION AUTHORITIES AS A GUARANTEE OF SUCCESS THE JUDICIAL REFORM OF 1864 IN THE RUSSIAN EMPIRE**

*The European integration processes that still continue in Ukraine, the modernisation of national standards for ensuring human rights and freedoms necessitate qualitative changes in the work of law enforcement bodies. The prosecution authorities of Ukraine should become a reliable guarantor of the rule of law in public life and public administration. The key to this is organizational and legal support for the effectiveness of the work of all parts of a complex and multi-stage system of bodies and units of the prosecutor's office of Ukraine and establishing effective coordination with other law enforcement agencies and civil society institutions. The achievement of this target is only possible after a thorough study of the experience of the organization and functioning of the prosecutor's office in past periods of development of national statehood. Accordingly, the current task of legal science is the study of the organizational and legal basis for the functioning of the apparatus of the prosecutorial oversight bodies of the Russian Empire that included also the territory of Ukraine in the second half of the nineteenth and early twentieth centuries. The analysis and synthesis of the experience of organizing the prosecutor's supervision during this period will allow the development of proposals for improving the modern system of prosecution authorities in Ukraine.*

*The basic principles of the activities of the prosecution authorities of the Russian Empire after the Judicial reform of 1864 were to be the principle of hierarchical subordination and unity, the principle of professionalism, the principle of personnel selection, the principle of dedication to the interests of the service.*

*A number of sources and scientific literature on this topic were analyzed. Close attention was paid to the role of the public in future transformations. The author focuses on the importance of recruiting for prosecution positions for the effectiveness of the reform and the effectiveness of the supervisory authority as such. The conclusion was that the principles of personnel policy in the Prosecutor's Office of the Russian Empire in the second half of the nineteenth century are highly relevant in the context of today's transformations.*

**Key words:** prosecutors, surveillance, District Court, Russian Empire, Ukraine, province.