

УДК 340.15

Д. А. Тихоненков
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

СУДОВА РЕФОРМА 1864 Р. ТА ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД ЗА СЛІДСТВОМ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Після розпаду Радянського Союзу і утворення на пострадянському просторі незалежних держав, у кожній з них відбулися суттєві зміни у системі правоохоронних органів. У тому числі йшло переосмислення завдань і функцій прокуратури. Намітилася тенденція, по якій «стара» прокуратура позиціювалася як пережиток тоталітарного минулого. Реформування цієї інституції розглядалося через призму побудови правової держави та утвердження демократичних цінностей. Під приводом демонтажу «тоталітарної держави» знижувався колишній високий статус прокуратури у державному механізмі [1, с. 9].

Дана тенденція проявилася і у незалежній Україні. Почався процес звуження функцій прокуратури, перегляд її завдань і повноважень. Але залишається прокурорський нагляд за органами розслідування, доповнений контролем із боку слідчих суддів.

Ця функція бере свій історичний початок з 1864 р., коли у Російській імперії стала реалізовуватися судова реформа. Тому важливо встановити зв'язок із сучасним правовим регулюванням прокурорського нагляду за органами досудового розслідування в Україні з ідеями у цій області, які вперше знайшли відображення у Статуті кримінального судочинства (далі – СКС) 1864 р. (аналог нашого кримінально-процесуального кодексу). Тим більше, що у дореволюційний час була напрацьована певна практика застосування нових норм, що регулюють прокурорський нагляд за слідством, і вже тоді окреслилися певні недоліки правозастосування, на що вказували Н.В. Муравйов, І.Г. Щегловитов, А.Ф. Коні, В.І. Жуковський, І.А. Черкаський, Я.К. Городиський, А.О. Кістяківський та ін. вчені юристи. Радянське законодавство мало свою специфіку в області регулювання прокурорського нагляду за органами попереднього слідства, що знайшло відображення у базових роботах Н.В. Жогіна, В.М. Савицького та ін. Сучасне кримінально-процесуальне законодавство України засноване на використанні як радянського, так і дореволюційного досвіду. Шестирічний досвід застосування КПК України у 2012 році вже виявив плюси і мінуси застосування норм, що регулюють прокурорський нагляд за органами досудового слідства. Тому важливо з позиції сьогодення по-новому поглянути на ті про-

блеми, з якими зіткнулися прокурори, здійснюючи нагляд за слідством із самого початку, коли ця задача була на них покладена.

Судова реформа 1864 року закріпила провадження попереднього слідства за судовими слідчими. Згідно зі ст. 79 Установи судових установлень, вони вважалися членами окружного суду. За кожним зі слідчих закріплювалася певна ділянка [4, с. 40]. Реформа передбачала вилучення слідчих функцій у поліції, яка тепер повинна бути лише надавати «сприяння» при провадженні досудового розслідування [2, с. 2].

Порядок провадження попереднього розслідування регламентувався розділом другим СКС 1864 р. Тут знайшли відображення ідеї, зафіксовані в Установі судових слідчих і Наказі судовим слідчим, які були прийняті у 1860 р. [3, с. 176]. У 1862 р., напередодні опублікування документів судової реформи, Державна рада конкретизувала положення, які повинні були бути проведені при реорганізації прокуратури. Зокрема планувалося «дати прокурорам належачую ступень влади по надзору за производством уголовных следствий...» [4, с. 769].

СКС 1864 року проголосив самостійність судових слідчих, одночасно поклавши «спостереження» за ними на прокурорів та їхніх товаришів (ст. 249), які також перебували при судовому відомстві. Реформування прокуратури розтягнулося у часі. У 60-90 рр. XIX ст. стара губернська прокуратура поступово витіснялася новою «суддівською» прокуратурою, яка у порівнянні з попередньою володіла більшою незалежністю від місцевої влади [5, с. 36-40].

Особи прокурорського нагляду самі слідство не провадили, але повинні були давати пропозиції слідчим і «спостерігати» за слідчими діями (ст. 278). Якщо говорити мовою сучасного КПК України (ст. 36), прокурор був «процесуальним керівником» слідчого. По суті, прокурори у сучасній Україні, здійснюючи процесуальне керівництво, своїми діями впорядковують досудове розслідування. При цьому вони використовують не внутрішні організаційно-управлінські повноваження прокурора, які виконуються за межами кримінального судочинства, а специфічні кримінально-процесуальні повноваження владно-розпорядчого характеру. Перелік цих повноважень

якраз і перерахований у ч. 2 ст. 36 КПК України. У літературі висловлюється обґрунтована думка, що це специфічний вид правового кримінально-процесуального керівництва. Процесуальне керівництво спрямоване не на організацію роботи підлеглих, а на забезпечення об'єктивного, всебічного і повного розслідування кримінальних справ [6, с. 30].

Судовий слідчий зобов'язаний був повідомляти прокурору про початок будь-якого попереднього слідства (ст. 263) [7, с. 146]. Законні приводи для виробництва слідства перелічені та описані у главі третій другого розділу СКС 1864 р. Попереднє слідство починалося не тільки з ініціативи судового слідчого або прокурора, але також при оголошеннях приватних осіб. Якщо оголошення про злочинне діяння робив очевидець, то попереднє слідство починалося в обов'язковому порядку. В інших випадках повинні були надаватися докази у достовірності звинувачення (ст. 299) [7, с. 150]. «Безымянные пасквили и подметные письма» до розрахунку не бралися.

Скаргами визнавалися оголошення, які були подані особами, потерпілими від злочину. За ним прокурор або судовий слідчий зобов'язані були почати попереднє слідство і не могли відмовити особі, яка подала скаргу (ст. 303) [7, с. 150]. Стаття 214 кримінально-процесуального кодексу (КПК) України також зобов'язує слідчого і прокурора невідкладно, але не пізніше 24-х годин після подачі заяви або повідомлення про вчинений кримінально-правовому порушенні, внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань. З моменту внесення відомостей має починатися досудове розслідування, яке по СКС 1864 року називалося попереднім слідством.

На практиці дана стаття часто порушується і заявнику доводиться на підставі ст. 303 КПК України оскаржити бездіяльність слідчого або прокурора через слідчого суддю. На таке оскарження, згідно зі ст. 304 КПК України, дається десять днів. Слідчий і прокурор, як правило, затягують з дачею відповіді заявнику про прийняте рішення, а слідчі судді відмовляють у прийнятті скарги у зв'язку з пропущеним терміном. Тому заявники та їхні адвокати, не чекаючи відповіді на заяву, часто подають скаргу слідчому судді на випередження.

Згідно із СКС 1864 р., отримавши повідомлення про злочин з поліції або іншого «присутственного места» і посадової особи, судовий слідчий також починав попереднє слідство. Якщо ж він, вивчивши повідомлення, не знаходив підстав для провадження слідства, то зобов'язаний був негайно повідомити про це прокурору або його товариша (ст. 309). При явці з повинною слідчий складав протокол і його копію відправляв у прокуратуру (ст. 310). Якщо у ході розслідування виявлялися

ознаки іншого злочину, він був зобов'язаний довести про це до відома прокурора або його товариша. І тільки потім, і не інакше як за пропозицією осіб прокурорського нагляду, він приступав до дослідження знову відкритого злочину (ст. 314) [7, с. 151-152].

Можливості слідчого самостійно порушити розслідування були обмежені ст. 313 СКС 1864 р. Таке право він мав тільки у тому випадку, якщо злочин було скоєно у його присутності або воно було закінчено безпосередньо перед прибуттям слідчого на місце злочину.

Таким чином, Статут скасовував до початку реформи 1864 р. норми, що надає слідчому майже необмежене право на власний розсуд починати слідство. СКС 1864 р. обмежував приводи для порушення кримінальної справи, чітко закріпивши їх перелік у ст. 297 і поставивши це питання під контроль прокуратури. У разі висунення прокурором незаконних вимог, слідчий у порядку ст. 277 повинен був призупинити розслідування справи і відправити матеріали в окружний суд. Дана стаття передбачала, що слідство може бути припинено тільки судом [7, с. 147].

Прокурор міг бути присутнім при виробництві всіх слідчих дій і знайомиться з усіма матеріалами, не зупиняючи, однак, при цьому хід слідства (ст. 280). Слідчий не зобов'язаний був надавати прокурору письмові звіти або довідки про хід розслідування у справі. Однак, він був зобов'язаний, у свою чергу, виконувати законні вимоги прокурора або його товариша, відзначаючи у протоколах які саме заходи ним було вжито (ст. 281). Він зобов'язаний був повідомляти прокурора про те, чому взятий або не взятий під варту обвинувачений (ст. 283, 284). Прокурор міг запропонувати взяти особу під варту, а слідчий міг відмовити, якщо не бачив у цьому достатніх підстав (ст. 285). Прокурор міг вимагати проведення додаткових слідчих дій, навіть якщо слідчий вважав попереднє слідство закінченим (ст. 286) [7, с. 148].

Ця норма викликала багато суперечок. На практиці прокурори часто вимагали «дополнить следствие сведениями, несущественными для дела» [8, с. 156], хоча ст. 514 СКС 1864 р. забороняла «под опасением законной ответственности» це робити [7, с. 170].

Статут надавав можливість відведення як слідчого (ст. 273-275) [4, с. 147], так і прокурора (ст. 287) [7, с. 148]. Приводи для відводу були ті ж самі, що і для суддів (ст. 600) [7, с. 178], тобто, коли слідчі або прокурори раніше брали участь у справі, перебували у родинних зв'язках з учасниками процесу, були опікунами чи спадкоємцями цих учасників. Якщо відвід судового слідчого вирішувався судом, при якому він перебував, то відведення прокурора або його товариша розглядався прокуратурою самостійно, без втручання

суду. Стаття 77 КПК України закріплює схожу підставу для відводу слідчого (прокурора), але додає до них «інші обставини, що викликають обґрунтовані сумніви у його неупередженості».

Якщо попереднє слідство було закінчено, то окружний прокурор, переконавшись у його повноті, направляв висновок про віддання обвинуваченого до суду. Цей висновок, згідно зі ст. 119 СКС 1864 р., був у формі обвинувального акту, а у ст. 520 вказувалося, яка інформація повинна бути відображена у цьому документі. Прокурор зобов'язаний був відбити у ньому, що подія, що відбулася, включає у себе ознаки злочинного діяння, вказати місце і час вчинення цього діяння, відобразити інформацію про особу яка його вчинила, а також на які докази і докази спиралося слідство. Він, орієнтуючись на чинне кримінальне законодавство, зобов'язаний був відбити в обвинувальному акті ознаки вчиненого злочинного діяння, тобто, кажучи сучасною мовою, дати точну кваліфікацію із зазначенням конкретної статті.

До прийняття КПК Україна 2012 р. діяла ще радянська норма, коли після закінчення досудового слідства прокурор становив не обвинувальний акт, а обвинувальний висновок. Цей обвинувальний висновок відправлявся до суду разом зі всіма матеріалами справи, у документі містилися всі докази, на які спирався наслідок із зазначенням аркушів справи і сторінок. Суддя, ознайомившись з висновком, мав можливість зробити висновок про можливість розгляду справи у суді. Тим паче він міг зіставити інформацію, що міститься в обвинувальному висновку з конкретними документами, що містяться у матеріалах справи. Якщо він знаходив звинувачення необґрунтованим, суддя міг повернути справу на дослідження.

Після прийняття КПК України 2012 р. знову повернулися до такої практики, що у суд спрямовується не обвинувальний висновок, а обвинувальний акт разом із реєстром матеріалів досудового розслідування. Цей обвинувальний акт, згідно зі ст. 291, складає слідчий (при чому у сучасній Україні слідство здійснюють різні органи, у т.ч. і сама прокуратура), після чого затверджується прокурором. У разі незгоди зі слідчим, прокурор сам може скласти обвинувальний акт. У принципі, обвинувальний акт, спрямований до суду, містить ті ж відомості, які було необхідно вказувати прокурору згідно зі ст. 520 СКС 1864 р., але більш деталізовану у 9 пунктах ч. 2 ст. 291 КПК України. Судді, отримавши обвинувальний акт, позбавлені тепер можливості повернути справу на додаткове розслідування. Скасувавши цей інститут, законодавець виходив із того, що таке повернення веде до штучного затягування строків слідства та часто справи «вмирають» після їх повернення на досудове розслідування. Скасування цієї норми переслідувала метою поліпшення

якості слідчої роботи і покладення більшої відповідальності на суд. Передбачалося, що у разі виявлення відсутності доказової бази, судді частіше будуть виносити виправдувальні вироки.

Аналіз сучасної практики свідчить про те, що ця ідея не спрацювала, особливо коли мова йде про тяжкі кримінальні правопорушення, тим більше про злочини проти основ національної безпеки України. Отже, поява судді, у переважній більшості випадків, у підготовчому засіданні продовжує вже обраний у ході досудового слідства запобіжний захід у вигляді утримання під вартою. Тим більше, що кримінально-процесуальне законодавство після Майдану 2014 року ще піддалося змінам. Так, ч. 5 ст. 176 кримінально-процесуального кодексу України (КПК) була введена Законом України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексу України щодо невідворотності покарання за окремі злочини проти основ національної безпеки, суспільної безпеки і корупційні злочини» [9]. Дана стаття закріпила норму, згідно з якою до осіб, підозрюваним або обвинуваченим у скоєнні ряду злочинів, передбачених статтями 109-114-1, 258-258-5, 260, 261 КК України, як запобіжний захід може бути застосоване лише утримання під вартою, без права внесення застави. Раніше за даними кримінальним правопорушенням були серйозно посилені санкції [10].

Потім, у першому засіданні по суті, прокурор зачитує обвинувальний акт, при цьому у судді (колегії суддів) немає ніяких документів у справі і нерідко на практиці з цими документами вони можуть ознайомитися через кілька років у судовому засіданні, оскільки часто спочатку допитують обвинувачених, свідків, потерпілих і тільки потім переходять до вивчення матеріалів справи. Нерідко виявляється, що людина сидить за надуманими звинуваченнями і без доказів його провини. Дана практика показує, що тільки у суді і через довгий час виявляються грубі недоліки досудового слідства і неефективність прокурорського нагляду за ним по ряду справ. При цьому особи, які зазнали кримінального переслідування необґрунтовано, тривалий час утримуються під вартою. Дана ситуація є неприпустимою і вимагає зміни у законодавстві.

Учені-юристи, які спостерігали як на практиці реалізуються положення судової реформи щодо слідства та прокурорського нагляду за ним, зазначали, що нагляд часто, як і у сучасній Україні, має формальний характер. Так, І.Г Щегловитов у статті, виданій у 1887 р в «Юридическом вестнике», пише про «фактическое отсутствие» прокурорського нагляду за слідством. Він підкреслює, що прокурорське «рвение» виявляється при «громких выдающихся делах». А в інших випадках, на думку вченого, «наблюдение прокуратуры

действительно... обыкновенно скорее вредит делу, превращая предварительное следствие в акт одностороннего пристрастного преследования. Конечно, не всегда судебные следователи бывают вполне податливы на давление со стороны прокуратуры, но такие случаи составляют исключение. Обыкновенно же преобладает трогательное единодушное следственной и обвинительной власти в преследовании обвиняемого всеми возможными путями под видом беспристрастного следствия под беспристрастным наблюдением прокуратуры...» [11, с. 188-189].

Історія, на жаль, повторюється. Аналіз практики застосування нового КПК Україна 2012 р. показує, що при провадженні досудового розслідування переважає обвинувальний ухил, підтримуваний прокуратурою. Принцип законності, закріплений у ст. 9 кодексу, відступає на задній план. І людина, що піддається необґрунтованому переслідуванню з боку слідчих органів, не знаходить підтримки прокуратури при захисті своїх законних прав. Така практика вимагає переосмислення місця і ролі прокуратури у нашій системі правоохоронних органів, уточнення її повноважень стосовно досудового розслідування. Щоб прокурор був «не тільки обвинувач, але водночас охоронець закону і громадських інтересів» [12, с. 106].

Судова реформа 1864 р. зафіксувала відхід від інквізиційного типу процесу [13, с. 145]. Закріпила слідчих і прокурорів за окружними судами і судовими палатами. Реформа визначила конкретні, а не обтічні, як раніше, повноваження судового слідчого. Вона поставила над ним прокурора як процесуального керівника. Саме тоді були закладені ідеї і форми прокурорського нагляду, закріплені у чинному КПК України.

Література

1. Додонов В.Н., Крутских В.Е. Прокуратура в России и за рубежом. Сравнительное исследование / Под ред. к.ю.н. С.И. Герасимова. М.: НОРМА, 2001. 192 с.
2. Зорькин В. Суд скорый, правый и равный для всех (Судебная реформа Александра II: уроки для правового развития России). Российская газета, 26.09.2014.
3. Виленский Б.В. Судебная реформа и контрреформа в России. Саратов, 1969. 234 с.
4. Чельцов-Бебутов М.А. Курс уголовно-процессуального права. Очерки по истории суда и уголовного процесса в рабовладельческих, феодальных и буржуазных государствах. СПб.: Равена, Альфа, 1995. 846 с.
5. Смыкалин А.С. Ограничение прокурорского надзора в свете Судебной реформы 1864 г. Вестник Уральского юридического института МВД России, 2015. № 3. С. 36-40.
6. Юрчишин В.М. Прокурор як керівник досудового розслідування. Адвокат. 2012. № 7. С. 26-30.

7. Российское законодательство X-XX веков. Т. 8. Судебная реформа. М.: Юрид.лит., 1991. 496 с.

8. Черкасский И. Пререкание между судебным следователем и прокурорским надзором. Журнал Министерства юстиции, 1911. № 6.

9. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 46, ст.2046

10. Про внесення змін до Кримінального кодексу України: Закон України №1183-VII от 08.04.2014. Відомості Верховної Ради, 2014. № 23. Ст. 867.

11. Щегловитов И.Г. Прокуратура на предварительном следствии. Дореволюционные юристы о прокуратуре (сборник статей) / Науч. редактор, составитель С.М. Казанцев. СПб: Юридический центр Пресс, 2001. С. 183-196

12. Муравьев Н.В. Общие основания прокурорской деятельности по уголовным делам. Дореволюционные юристы о прокуратуре (сборник статей) / Науч. редактор, составитель С.М. Казанцев. СПб: Юридический центр Пресс, 2001. С. 102-129.

13. Васильев А.В. Законодательство и правовая система дореволюционной России: Учебное пособие для вузов / под ред. С.А. Комарова. СПб: Питер, 2004. 224 с.

Анотація

Тихоненков Д. А. Судова реформа 1864 р. та прокурорський нагляд за слідством у сучасній Україні. – Стаття.

У статті розглянуто питання розвитку органів прокуратури під час проведення Судової реформи 1864 р. Порівнюється статус прокурора у Російській імперії та у сучасній Україні. Досліджується механізм взаємодії прокуратури та органів слідства.

Ключові слова: прокуратура, судова реформа, кримінально-процесуальний кодекс, органи слідства, обвинувальний акт.

Аннотация

Тихоненков Д. А. Судебная реформа 1864 г. и прокурорский надзор за следствием в современной Украине. – Статья.

В статье рассмотрены вопросы развития органов прокуратуры во время проведения Судебной реформы 1864 года. Сравняется статус прокурора в Российской империи и в современной Украине. Исследуется механизм взаимодействия прокуратуры и органов следствия.

Ключевые слова: прокуратура, судебная реформа, уголовно-процесуальный кодекс, органы следствия, обвинительный акт.

Summary

Tikhonenkov D. A. Judicial reform of 1864 and prosecutorial oversight of the investigation in modern Ukraine. – Article.

The article deals with the development of prosecutors during the Judicial Reform of 1864. The status of the prosecutor in the Russian Empire and in modern Ukraine is compared. The mechanism of interaction between the prosecutor's office and the investigating authorities is being investigated.

Key words: prosecutor's office, judicial reform, criminal-procedural code, investigation bodies, indictment.