

та відкритості публічної влади. По-п'яте, інститут участі громадян у здійсненні публічної влади забезпечує демократичну легітимність публічної влади. Для публічної влади одним із найважливіших чинників її функціонування є легітимність як фактор довіри громадян та елемент стабільності у здійсненні публічно-владних функцій. По-шосте, інститут участі громадян у здійсненні публічної влади виступає важливим засобом досягнення ефективності державно-владних рішень. По-сьоме, інститут участі громадян у здійсненні публічної влади є способом демократичного громадського контролю за публічною владою.

Ключові слова: участь громадян, демократія, народовладдя, публічна влада.

Резюме

Заричний О. А. Роль інститута участія общественности в демократическом государстве.

В статье определено, что важность роли института участия общественности в демократическом государстве проявляется во многих факторах.

Во-первых, участие общественности способствует реальному внедрению в государственную и правовую практику принципа верховенства права. Во-вторых, институт участия граждан способствует имплементированию демократических стандартов государственности в полной мере, что актуализируется в условиях трансформационных изменений современного украинского общества. В-третьих, институт участия граждан в осуществлении публичной власти помогает установить связь государства с общественностью, публичный диалог, партнерские отношения органов государственной власти и институтов гражданского общества, способствует повышению эффективности механизма привлечения общественности к разработке и реализации государственной политики. В-четвертых, исследуемый институт является фактором обеспечения прозрачности и открытости публичной власти. В-пятых, институт участия граждан в осуществлении публичной власти обеспечивает демократическую легитимность публичной власти. Для публичной власти одним из важнейших факторов ее функционирования является легитимность как фактор доверия граждан и элемент стабильности в осуществлении публично-властных функций. В-шестых, институт участия граждан в осуществлении публичной власти выступает важным средством достижения эффективности государственно-властных решений. В-седьмых, институт участия граждан в осуществлении публичной власти выступает способом демократического общественного контроля за публичной властью.

Ключевые слова: участие граждан, демократия, народовластие, публичная власть.

Summary

Zarichnyi O. The role of Institute of public participation in a democracy.

The article defines that a broad interpretation of the Institute of public participation in the exercise of public authority ensures the democracy of state and sovereignty of the people. The importance of the role of this institution manifests in many factors. It is therefore necessary to focus on the main aspects of determining the importance of the Institute of citizen participation in the exercise of political power in a democratic state.

Firstly, public participation contributes to the real implementation of the rule of law in the state and legal practice, because implementing value properties for a person in the regulatory system, implements the rights and freedoms according to international standards. Secondly, the Institute of citizen participate in the exercise of public authority contributes to implementation of democratic standards in full extent, which is updated in terms of transformational changes of modern Ukrainian society. Thirdly, the Institute of citizen participation in the exercise of public authority helps to communicate the state with the public, to establish public dialogue, partner relations of state and civil society, contributes to the effectiveness of the public involvement in the development and implementation of public policy.

Fourthly, the studied institution is a factor that ensures transparency and openness of public authorities. Fifthly, the Institute of citizen participation in the exercise of public authority ensures the democratic legitimacy of public authority. Sixthly, the Institute of citizen participation in the exercise of the public authorities is an important mean to achieve the efficiency of state-making. Seventhly, the Institute of citizen participation in the exercise of public authority acts as a way of democratic public control of public authorities.

Key words: citizen participation, democracy, sovereignty of the people, public authorities.

УДК 340.15: 347.963(477)«18»

Ф. В. КАШАРСЬКИЙ

*Фелікс Володимирович Кашарський, прокурор
Генеральної прокуратури України*

ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗДІЙСНЕННЯ НАГЛЯДОВОЇ ФУНКЦІЇ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ (60–90 РР. ХІХ СТ.)

Увесь період існування України як незалежної держави нерозривно пов'язаний з проблемою розвитку дієвої системи правоохоронних органів, у переліку яких не останнє місце посідає прокуратура. Першочерговим її завданням постійно лишається забезпечення належного рівня правопорядку, зміцнення законності у суспільстві, стримування злочинності в економічній та інших сферах. З огляду на це проблема правових основ здійснення прокуратурою її наглядової функції в українських губерніях Російської імперії у другій половині ХІХ ст. становить науковий інтерес із точки зору можливого використання набутого у той період досвіду.

Останнім часом дослідники все частіше звертаються до аналізу практики минулого, зокрема й до вивчення історії органів прокуратури, які функціонували в українських губерніях Російської імперії у другій половині XVIII – на початку XX ст., правових основ їхньої організації та діяльності. Серед фахівців, які у своїх працях більшою або меншою мірою порушували дану проблему, можна назвати О. П. Громова, М. В. Муравйова, О. В. Квачевського, П. П. Короповського, Ю. В. Сорокіної та ін. Водночас варто зауважити, що спеціальні історико-правові розвідки з даної проблематики на поточний момент відсутні.

Метою пропонованої статті є узагальнення згаданого історичного досвіду, а також спроба наукового прогнозу можливості його застосування у сучасному правовому просторі України.

Однією з основних функцій прокуратури Російської імперії, у тому числі й в українських губерніях, у другій половині XIX – на початку XX ст. була функція нагляду за дотриманням норм закону, що визначалося ст.ст. 8, 124, 253 Устрою судових установ. Це завдання відбилося навіть в офіційній її назві – «прокурорський нагляд».

Великого значення для прокуратури у цьому сенсі набула «Думка Державної Ради щодо деяких змін та доповнень у законах про обов'язки осіб прокурорського відомства», затверджена імператором 7 березня 1866 року¹. Цим законодавчим актом було вилучено з компетенції прокуратури деякі попередні її функції, а також визначено основні напрями та етапи перетворень органів прокуратури при поступовому запровадженні судових статутів 1864 року. Аналізуючи документ, можемо виявити кілька найвизначніших моментів. Насамперед варто зазначити, що його нормами губернські прокурори та стряпчі звільнялися від перегляду цілої низки постанов різноманітних губернських, міських та повітових органів (ст.ст. 1, 4–6). Водночас зберігався нагляд за деякими постановами губернського правління (ст. 3), поліцейських управлінь у справах, які мали передаватися до судових органів (ст. 8), а також усіх присутственних місць щодо призначення слідства, віддання до суду, накладення адміністративних стягнень тощо (ст. 9). Окрім того, віднині із постанов судових установ для прокурорського нагляду мали надаватися лише ті з них, що були прийняті у кримінальних справах і тих із цивільних, які визначалися судовими статутами 1864 року. Губернські прокурори та повітові стряпчі зберігали право безперешкодно входити до всіх присутственних місць та вимагати до свого розгляду будь-які справи (ст. 13), вимагати у будь-який час проведення перевірок державних фінансових установ (ст. 11), надавати у необхідних випадках присутственным місцям чи посадовим особам пропозиції розпочати слідство, піддати суду або накласти адміністративного стягнення (ст. 10) тощо².

Чиновники прокуратури мали й низку обов'язків з участі в судовому нагляді та «управлінні судовою частиною». У цій сфері на них покладалося вживання встановлених заходів проти помічених недоліків у діяльності судів або осіб судового відомства та участь у провадженнях щодо таких недоліків (ст. 253, 282, 287, 363, 370, 376, 406 Устрою судових установ), а також подання щодо порушення законотворчого процесу з приводу виявлених у ході практичної діяльності лагун в законодавстві (ст. 136 Устрою судових установ) та виконання різноманітних доручень Міністерства юстиції й надання йому необхідних відомостей з питань судового управління.

Після того, як слідом за округами Санкт-Петербурзької та Московської судових палат нові судові установи було запроваджено в окрузі Харківської судової палати, поширення судової реформи на всі території українських губерній, які перебували у складі Російської імперії, дещо уповільнилося. Як зазначають дослідники, це пояснювалося як фінансовими причинами, так і необхідністю проведення складної підготовчої роботи³. Саме тому з 1868 р. на місцях посилюється значення діяльності органів прокуратури. З огляду на це при губернських та повітових з'їздах мирових суддів запроваджувалися посади товаришів губернських прокурорів, на яких покладалася й деякі обов'язки колишніх губернських і повітових стряпчих, посади яких відтепер повністю скасовувалися. Цей перехідний тип органів прокуратури на місцях остаточно сформувався з виданням затверджених 10 березня 1869 р. Олександром II Правил про порядок провадження справ у судах. Разом з правилами 11 жовтня 1865 р. ними утворилася особлива перехідна форма судоустрою та процесу, у якому старі риси прокуратури поєднувалися із новими.

Віднині, у тих місцевостях, де ще не було створено судових округів, щодо мирових установ та здійснення слідства губернський прокурор і його товариші наділялися усіма правами та обов'язками прокурорського нагляду за Судовими статутами. Кримінальні справи повинні були вноситися до розгляду об'єднаних палат не інакше, як з висновком прокурорського нагляду, посадові особи якого особисто мали підтримувати обвинувачення у публічному засіданні палати у справах щодо злочинів, покаранням за які було позбавлення усіх прав стану, тобто мусили усно формулювати обвинувачення після доповіді стосовно справи і могли змагатися з органами допущеного у ці ще «старі» суди захисту. Така губернська прокуратура, подібно до старого місцевого нагляду, безпосередньо підпорядковувалася міністрові юстиції та жодним чином не перебувала у жодній залежності від нової прокуратури вже діючих судових палат. Разом із тим товариші губернських прокурорів були цілком незалежними від губернської адміністрації. Цей факт суттєво відрізняв їх від колишніх стряпчих. Запровадження та діяльність цього тимчасового прокурорського інституту передувало запровадженню Судових статутів в окрузі Київської судової палати, а також у деяких губерніях, які були включені при реформі до вже відкритих судових округів (наприклад, у Чернігівській губернії)⁴.

Такі заходи виявилися надзвичайно корисними. Не скасовуючи одразу усіх функцій колишнього нагляду, пов'язаного з попереднім устроєм суду та управління, це дало можливість не очікуючи повсюдного запровадження судової реформи поширити скрізь діяльну участь прокуратури у провадженні кримінальних справ, що полегшувало судочинство.

У ході дослідження юридичної періодики другої половини XIX ст. та іншої літератури було виявлено широке коло роз'яснень стосовно діяльності прокурорського нагляду за місцями позбавлення волі. Сюди можна віднести численні циркулярні розпорядження Міністерства юстиції, опубліковані, головним чином, на сторінках «Журналу міністерства юстиції», а також у збірках розпоряджень та інструкцій. Вихідною точкою їх стало затверджене імператором 8 грудня 1878 р. положення комітету міністрів, яким, окрім іншого, було визначено предмети відання прокурорського нагляду щодо місцевого управління тюрмами. Загальний зміст цих норм, що знайшли свій розвиток у циркулярах Міністерства юстиції від 16 червня 1879 р. № 11353, 23 червня 1879 р. № 11890 та 11891, 18 червня 1882 р. № 12519 та ін., полягає у тому, що до обов'язків органів прокуратури було віднесено вживання належних заходів щодо нагляду за правильністю підстав до затримання кожного з ув'язнених та порядку утримання їх у встановленому місці ув'язнення, перегляд та відправлення паперів, писаних арештантами, відвідування тюремних установ, надання дозволів на побачення з підслідними арештантами та нагляд за утриманням їх в окремій камері у випадках, коли це за перебігом слідства вбачалося необхідним. Стосовно питань щодо тюремної адміністрації, нагляду за матеріальними умовами утримання арештантів та взагалі за станом тюремного господарства, права чинів прокуратури, як таких, а не у якості членів тюремних комітетів та відділень (що відали також і адміністративно-господарською частиною), обмежувалися повідомленням про усі виявлені ними у цьому відношенні порушення губернському та повітовому начальству.

Загальна корисність прокурорського нагляду за місцями ув'язнення у 70-х рр. XIX ст. була наочно засвідчена імператором Олександром II з приводу окремого випадку, що мав місце в одній з губерній. Начальник варти губернської тюрми, посилаючись на інструкцію варти, не допускав прокурора окружного суду до тюремного приміщення без спеціального дозволу. Дізнавшись про це з доповіді міністра юстиції 3 лютого 1872 р. імператор наголосив, що прокурор має і повинен мати право безперешкодного входу до всіх місць позбавлення волі цивільного відомства «без пред'явлення особливих на те білетів», і що сам цар під час особистих відвідувань тюрем переконався у необхідності частішої присутності у місцях ув'язнення осіб прокурорського нагляду. Царське рішення набуло юридичного оформлення в указі Правительствующого Сенату від 21 березня 1872 року⁵.

Законом від 7 березня 1866 р. (затвердженою імператором «Думкою Державної Ради щодо деяких змін та доповнень у законах про обов'язки осіб прокурорського відомства») було започатковано нову форму діяльності прокурорського нагляду за адміністративними справами – участь прокурора у різноманітних губернських присутствіях на правах їх члена з правом голосу. У цій якості представників прокуратури було спочатку введено до складу губернського у селянських справах присутствія, а потім, по мірі запровадження інших присутствій – до всіх цих колегіально-адміністративних установ. Наприклад, на прокурора було покладено обов'язок брати участь у губернських присутствіях з військової повинності, з міських справ, фабричних справ тощо. Внаслідок цього зафіксоване в Устрої судових установ 1864 р. основне положення прокурорського нагляду – обмеження його компетенції справами судового відомства⁶, вже у виданні 1883 р. було доповнено застереженням, що предмети заняття осіб прокурорського нагляду взагалі обмежуються цими справами, а «деякі ж інші обов'язки, які понад те покладаються на цих осіб, визначені в особливих статутах та положеннях за приналежністю». У жодному з цих присутствій прокурору законом не надавалося прав нагляду або протесту, але вже саме включення до складу цих губернських колегій представника від прокуратури достатньо свідчить про намір законодавця не притримуватися буквально і неухильно принципу відособленості прокурорського нагляду у судовій сфері, а, навпаки, робить його, як компетентний державний орган, учасником здійснення деяких функцій місцевого управління. На це ж вказує й надання прокурору певних прав та обов'язків в окремих справах адміністративного характеру. Однак з аналізу усієї сукупності подібних законодавчих актів можна дійти висновку: прокурор брав участь в адміністративних присутствіях та справах більше у якості юрисконсульта та представника взагалі судового відомства, аніж охоронця законного порядку.

Із завдань нагляду за формальною правильністю особистого затримання впливає й припис, вміщений у примітці до ст. 21 Положення про заходи по охороні державного порядку і громадського спокою від 14 серпня 1881 р., більше відомого як «Положення про охорону», де йдеться про направлення до органів прокуратури копій усіх постанов про арешти, здійснені на основі цього закону⁷.

У 70–80-х рр. XIX ст. було розширено та споряджено новими засобами власне судовий нагляд прокуратури. Законом від 21 травня 1872 р., який було видано на додаток до ст. 256 Устрою судових установ, попереднє право міністра юстиції здійснювати перевірки судових установ особисто, через свого товариша або ж членів судових палат було доповнене наданням йому права доручати вищим чинам прокурорського нагляду, до товаришів прокурорів палати включно, огляд діловодства окружних та мирових судів⁸. Подібні «огляди», вочевидь, неодноразово здійснювалися й у судових установах українських губерній Російської імперії.

У період контрреформ генерал-прокурорський нагляд за судовими органами було ще більш посилено. У законі від 20 травня 1885 р. з цього приводу роз'яснювалося, що «перебуваючи на чолі судового відомства та несучи відповідальність перед верховною владою за правильний хід правосуддя в імперії, міністр юстиції, очевидно, повинен мати цілком достатні способи для усунення виявлених ним у діяльності судових чинів ухилів від законного порядку. В силу цього визнано за необхідне, не обмежуючись постановою у законі щодо права міністра юстиції вимагати від чинів судового відомства необхідних відомостей та пояснень, що надаються письмово або особисто, та вказувати на припущені порушення – усунути, понад це, зайві обмеження, якими обставлене здійснення міністром юстиції приналежного йому загального по судовому відомству нагляду»⁹.

Відповідно до цих міркувань, міністри юстиції надавалися нові права. Вони полягали у тому, що він міг, по-перше, вимагати від чинів судового відомства письмових чи особистих пояснень (що було закріплено у новій редакції ст. 254 Устрою судових установ); по-друге, робити цим чинам відповідні нагадування та вказівки (нова редакція ст. 255 Устрою судових установ) та, по-третє, ставити на розгляд Вищого дисциплінарного присутствія Сенату питання щодо таких службових недоліків або приватних непорядних вчинків судді, які викликали необхідність усунення його з посади або переміщення його до іншої місцевості (нова редакція ст. 295 Устрою судових установ)¹⁰. Звичайно, підґрунтям для користування цими правами для генерал-прокурора був нагляд, здійснюваний підпорядкованими йому чинами прокуратури. І якщо раніше такий нагляд мав факультативний характер, то тепер він перетворюється на обов'язковий. Відтепер у нормі ст. 253 Устрою судових установ, на підставі якої чини прокурорського нагляду доводили до відома начальства інформацію про всі помічені ними недоліки судових органів або посадових осіб судового відомства, слова «по праву»¹¹ були замінені словами «за обов'язком» і, таким чином, наглядова функція прокуратури набула прямо наказового значення.

Доповнення та зміни у законодавстві, що стосувалися прокурорського нагляду, не обмежувались організаційними перетвореннями, торкнулися й деяких процесуальних інститутів. Особливу увагу в цьому сенсі звертало на себе попереднє слідство разом з участю у ньому прокуратури¹². Недоліки його виявлялися тим швидше та сильніше, що за системою, запровадженою Судовими статутами, попереднє слідство з його переважно інквізиційними елементами становило дійсне підґрунтя усього кримінального процесу¹³. Адже судовий розгляд служив лише перевіркою слідства й усі його хиби та недоліки різко відображалися безпосередньо у ході судочинства. Саме тому практика нових судів одразу ж вказала на багато недосконалостей навіть вже нового слідства, яке вже зазнало буржуазних перетворень. Стосовно прокуратури вже на перших порах з'ясувалося, що вона на практиці має лише незначний вплив на розшукову діяльність поліції¹⁴ та недостатньо наглядає за здійсненням попереднього слідства¹⁵. Причини цього корінилися у загальному устрої слідчої частини, зокрема, у місці, яке було відведено законодавством та підзаконними актами органам прокуратури в галузі кримінально-правового переслідування¹⁶. Юристи-практики вже у той час вказували на відсутність таких форм, у яких прокурорський нагляд міг би дійсно проявлятися, малу чисельність складу органів прокуратури, недосконалий порядок порушення кримінального переслідування та втручання адміністративних інстанцій. Усе це, на думку фахівців, і було причинами, що позбавляли прокуратуру можливості реалізувати свої права¹⁷.

Важливою новелою, спрямованою на виправлення ситуації, став закон від 1 травня 1884 р. щодо доповнення ст. 253 Статуту кримінального судочинства, згідно з якою матеріали щодо усіх важливих дізнань обов'язково мусили надаватися органами поліції на розгляд прокуратури, від якої й залежало припинити їх, вимагати їхнього доповнення або порушити за ними судове переслідування¹⁸.

До нашого часу збереглися й акти місцевої нормотворчості у цій сфері. На початку 1903 р. прокурором Харківської судової палати було затверджено «Правила для осіб прокурорського нагляду, що спостерігають за провадженням політичних дізнань в окрузі Харківського окружного суду»¹⁹. Відповідно до них обов'язок наглядає за провадженням формальних дізнань та окремих слідчих дій у справах про державні злочини покладалася на одного з товаришів прокурора Харківської судової палати та на відрядженого у його розпорядження одного або кількох товаришів прокурора Харківського окружного суду. Товариш прокурора палати по можливості особисто мав «спостерігати за провадженням найважливіших дізнань та за виконанням у таких дізнаннях окремих слідчих вимог». Нагляд за іншими, менш важливими дізнаннями покладалася на товаришів прокурора суду. Товариш прокурора палати, а за його відсутності – товариш прокурора суду зобов'язувався особисто і в будь-якому випадку не пізніше наступного дня доповідати прокуророві судової палати: а) про всі особливо важливі результати тієї чи іншої слідчої дії щодо дізнань, які перебували у провадженні; б) про випадки та події, що сталися у ході дізнання та заслуговують з тих чи інших міркувань на особливу увагу; в) про випадки екстреної необхідності відрядження до Жандармського управління однієї або кількох осіб прокурорського нагляду; г) про випадки майбутнього провадження у порядку, передбаченому 1035 Статуту кримінального судочинства, окремих слідчих дій та дізнань не у м. Харкові, а в інших містах та повітах округу Харківського окружного суду, коли обов'язок нагляду доцільніше було покласти на особу прокурорського нагляду, яка б перебувала в той час або мала невдовзі прибути у своїх безпосередніх службових обов'язках до того міста чи до тієї місцевості повіту, де мали здійснюватися ті чи інші дії щодо дізнання²⁰.

Усі прохання та скарги, що надходили до канцелярії на ім'я прокурора судової палати та міністра юстиції у справах, які перебували у провадженні в Харківському губернському жандармському управлінні, перед доповіддю щодо них прокурору судової палати мали переглядатися товаришем прокурора палати. При цьому він зобов'язувався зробити на них «позначку з коротким висновком своїм щодо суті клопотання, а в разі необхідності й з довідкою про стан справи»²¹.

Зміни в законодавстві, які стосувалися прокурорської діяльності на наступних стадіях процесу, не були численними й особливо суттєвими. Серед таких джерел права можна назвати насамперед закон від 3 травня 1883 р. про новий порядок припинення слідства. За його нормами прокурор мав вносити будь-який свій висновок щодо припинення справи до окружного суду і лише у випадку незгоди суду з думкою прокурора справа передавалася на розгляд судової палати.

У галузі цивільного судочинства єдиним доповненням законів про участь прокурорського нагляду в цих справах було доручення чинам прокуратури за законом від 12 червня 1885 р. надавати висновки у з'їздах мирових суддів, окрім справ казенного та громадського характеру, перелічених у ст. 179 Статуту цивільного

судочинства, а також і у справах, у яких позивачами чи відповідачами виступали залізниці, тобто юридичні особи великого публічного значення²².

Таким чином, у законодавстві 60–90-х рр. XIX ст. виявляється тенденція до посилення наглядової функції прокуратури, до поширення її участі як у адміністративних, кримінальних, так і в цивільних справах. Водночас варто зауважити, що зміни у компетенції прокуратури мали незавершений характер, оскільки не було усунуто низку протиріч, які були притаманні її дореформеній діяльності. Та все ж здійснення прокуратурою покладених на неї наглядових функцій загалом мало в українських губерніях Російської імперії суттєві позитивні наслідки. Саме тому було б доцільним при опрацюванні нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів прокуратури в сучасній Україні, взяти до уваги набутий у цій царині досвід.

¹ Громов И. А. Судебно-административные права и обязанности лиц прокурорского надзора / И. А. Громов. – Витебск : Типо-литография П. А. Подемского, 1914. – С. 43–50.

² Там само.

³ Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Пособие для прокурорской службы / Н. В. Муравьев. – М. : Университетская тип., 1889. – Т. 1: Прокуратура на Западе и в России. – С. 444.

⁴ Там само. – С. 445.

⁵ Громов И. А. Вказана праця. – С. 57.

⁶ Учреждение судебных установлений // Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. – М. : Юрид. лит., 1991. – Т. 8 : Судебная реформа. – С. 46. – Ст. 135.

⁷ Афанасьев В. Усиленная и неусиленная охрана / В. Афанасьев // Судебное обозрение. – 1905. – № 1. – 2 янв. – С. 2.

⁸ Муравьев Н. В. Вказана праця. – С. 448.

⁹ Журнал соединенных департаментов Государственного Совета. – 1885. – № 26. – С. 21.

¹⁰ Там само.

¹¹ Учреждение судебных установлений... – С. 59.

¹² Квачевский А. Участие прокурорского надзора в предварительном следствии / А. Квачевский // Юридический вестник. – 1868. – Кн. 12. – С. 48.

¹³ Сорокина Ю. В. Реформа следственного аппарата и предварительного расследования в России 1860–1864 гг. : (Механизм разработки и реализации законодательства) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец.12.00.01 / Ю. В. Сорокина. – СПб., 1994. – С. 5.

¹⁴ Указ Правительствующего Сената от 13 июля 1872 г. «О порядке наблюдения со стороны прокуроров за деятельностью полиции» // Звягинцев А. Г., Орлов Ю. Г. Под сенью русского орла. Российские прокуроры. Вторая половина XIX – начало XX в. – М.: РОССПЭН, 1996. – С. 393.

¹⁵ Гончаров С. Инструкция о порядке действий лиц прокурорского надзора округа Казанской судебной палаты, а также чинов полиции по участию последних в производстве предварительного следствия / С. Гончаров. – Казань : Тип. штаба Казанского военного округа, 1880. – Разд. паг.

¹⁶ Латкин В. Н. Учебник истории русского права периода Империи (XVIII и XIX ст.) / В. Н. Латкин. – СПб.: Тип. Монтида, 1909. – С. 461.

¹⁷ Материалы для пересмотра законоположений о порядке производства предварительных следствий. – СПб.: Изд-во Министерства юстиции, 1882. – Ч. 2. – С. 145.

¹⁸ Муравьев Н. В. Вказана праця. – С. 456.

¹⁹ Правила для лиц прокурорского надзора, наблюдающих за ходом политических дознаний в округе Харьковского окружного суда // ЦДАК. – Ф. 336. – Оп. 1. – Спр.17. – Арк. 69–72.

²⁰ Там само. – Арк. 71 зв.

²¹ Там само.

²² Блинов И. Судебная реформа 20 ноября 1864 г.: историко-юридический очерк / И. Блинов. – Петроград: Сенат. Тип., 1914. – С. 141.

Резюме

Кашарський Ф. В. Правові основи здійснення наглядової функції прокуратури в українських губерніях Російської імперії (60–90 рр. XIX ст.).

Статтю присвячено висвітленню сутності та змісту здійснення прокуратурою її наглядової функції в українських губерніях Російської імперії у другій половині XIX століття. Проаналізовано широке коло джерел та наукової літератури з теми. Автором акцентовано увагу на особливостях реалізації окремих напрямів цієї прокурорської діяльності, виявлено її характерні риси. Зроблено висновок, що у законодавстві 60–90-х рр. XIX ст. проявилася тенденція до посилення наглядової функції прокуратури, до поширення її участі як у адміністративних, кримінальних, так і в цивільних справах. Водночас наголошено, що зміни у компетенції прокуратури мали незавершений характер, оскільки не було усунуто низку протиріч, які були притаманні її дореформеній діяльності. Та все ж здійснення прокуратурою покладених на неї наглядових функцій загалом мало в українських губерніях Російської імперії певні позитивні наслідки.

Ключові слова: прокуратура, нагляд, окружний суд, Російська імперія, Україна, губернія.

Резюме

Кашарский В. Ф. Правовые основы осуществления надзорной функции в украинских губерниях Российской империи (60–90 гг. XIX в.).

Статья посвящена освещению сущности и содержания осуществления прокуратурой её надзорной функции в украинских губерниях Российской империи во второй половине XIX века. Проанализирован широкий круг источников и научной литературы по теме. Автором акцентировано внимание на особенностях реализации отдельных направлений этой прокурорской

деятельности, выявлены её характерные черты. Сделан вывод, что в законодательстве 60–90-х гг. XIX в. проявилась тенденция к усилению надзорной функции прокуратуры, к распространению её участия как в административных, уголовных, так и гражданских делах. В то же время отмечается, что изменения в компетенции прокуратуры имели незавершенный характер, поскольку не был устранен ряд противоречий, присущих ее дореформенной деятельности. И все же осуществление прокуратурой возложенных на нее надзорных функций в целом имело в украинских губерниях Российской империи определенные положительные результаты.

Ключевые слова: прокуратура, надзор, окружной суд, Российская империя, Украина, губерния.

Summary

Kasharskiy F. The office of public prosecutor's supervises in the Russian empire's Ukrainian provinces (60–90 years of XIX century).

The article is devoted to highlighting the nature and content of prosecutors exercise supervisory functions in the Ukrainian provinces of the Russian Empire in the late nineteenth century. Analyzed a wide range of sources and scientific literature on the topic. The author accented attention on the specifics of implementing certain areas of prosecutorial activity revealed its characteristic features. It was concluded that the legislation 60-90-ies XIX century was a tendency to strengthen the supervisory function of prosecution, to spread their participation both in administrative, criminal and civil cases. At the same time, stressed that changes in competence prosecution were incomplete, because there was eliminated a number of contradictions that were characteristic of the pre-reform activity. Yet the implementation of the assigned prosecutors supervisory functions generally little Ukrainian provinces of the empire some positive effects.

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

УДК 340.114:167.4

I. В. КРАВЦОВ

Ігор Володимирович Кравцов, аспірант Національного університету «Києво-Могилянська академія»

АКСІОЛОГІЯ В НОРМОТВОРЕННІ

Трансформація української правової системи від тоталітарної моделі до демократичної має складний та заплутаний характер. Можна чітко простежити бездіяльність, хаотичність дій суб'єктів правової політики, що регулярно заходять у глухий кут. Розвиток правового поля суспільства та держави характеризується відсутністю або слабкістю ціннісних орієнтирів. Падіння авторитету власне права, що ми повсякчас спостерігаємо в останні роки, є безпосередньою загрозою для всього суспільного правопорядку та руйнує його основоположні системні зв'язки. Тому ціннісний зміст правотворчості зумовлює практичну актуальність дослідження теми цієї статті.

Філософське вчення про природу цінностей, їх структуру та місце в життєдіяльності людини називається аксіологією (від гр. «аксіс» – цінність і «логос» – вчення)¹. Поняття «цінності» вперше з'являється у філософії І. Канта, який протиставив сферу моральності (волі) сфері природи (необхідності)². Цінності самі по собі не мають буття, у них є тільки значущість; вони суть вимоги, звернення до волі, мети, поставленої перед нею. Теорія цінностей (аксіологія) знаходить своє застосування також у сфері права. Нормотворчість і нормореалізація є сферами людської діяльності, що мають яскраво виражений оцінний характер. Аксіологія – це філософське вчення про цінності, їх сутність та природу, типи й значення, що з'ясує якості і властивості предметів, явищ, процесів, здатних задовольняти потреби, інтереси й бажання людей. Правові цінності та оцінки (у сфері правосвідомості) мають регулятивне значення. Правові норми у свою чергу набувають значення цінностей та стають об'єктом оцінки. Їм не можна дати точного і повного пояснення, не звертаючись до понять аксіології. Є дві основні позиції щодо сприйняття цінностей. Об'єктивістська концепція передбачає, що цінності існують об'єктивно, незалежно від свідомості суб'єкта, а він може лише правильно чи неправильно оцінювати, використовувати їх. Суб'єктивістську позицію характеризує визнання того, що цінності конституюють (створять) суб'єкти.

С. С. Алексєєв вважає, що власне право в суспільстві є не лише необхідністю, засобом соціального реагування, а й соціальною цінністю, благом³. Із цим твердженням важко не погодитись. Цінність права полягає також і в тому, що воно вбирає в себе цінності певної цивілізації та культури, завдяки чому стає унікальним елементом життя суспільства. У найбільш загальному вигляді під правовими цінностями розуміються властивості (ознаки) права, істотно значущі для людей. Сама по собі норма права вже є цінністю як універсальний регулятор суспільних відносин. Вона займає домінуюче положення серед інших ціннісних феноменів⁴. Видається слушною думка, що без нормативності неможливі такі беззаперечні властивості права, як визначеність, передбачуваність наслідків своїх дій, відповідальність за них тощо⁵.

Правові цінності, як пропонує А. В. Поляков, можна поділити на ейдетичні та соціокультурні⁶. Ейдетичними є ті цінності, що витікають із самої ідеї права, що безпосередньо вбачаються в ньому, незалежно