

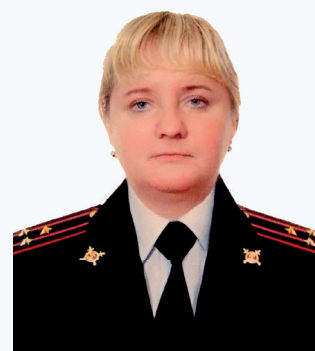
ПРЕДПОСЫЛКИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ДО СУДЕБНОЙ РЕФОРМЫ 1864 Г.

PREREQUISITES FOR THE EMERGENCE AND DEVELOPMENT OF PROSECUTORIAL SUPERVISION IN THE RUSSIAN EMPIRE BEFORE THE JUDICIAL REFORM OF 1864

Байкеева Светлана Евгеньевна,

профессор кафедры истории государства и права Санкт–Петербургского университета МВД России кандидат юридических наук, доцент

baykeeva_sveta@mail.ru



Бредихин Алексей Леонидович,

доцент кафедры истории государства и права Санкт–Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук

axel_b@mail.ru



Ключевые слова:

прокуратура, прокурорский надзор, обер-прокурор, судебная реформа 1864 г., Российская империя.

В статье авторы анализируют зарождение и развитие прокурорского надзора как вида государственно-властной деятельности в период с 1722 по 1864 гг., а также рассматривают эволюцию нормативно-правового обеспечения статуса прокуратуры, организационную структуру и формы реализации прокурорской деятельности. Авторы приходят к выводу, что в дореформенный период главным образом обозначилось одно из направлений прокуратуры – надзор за соблюдением закона.

Keywords:

prosecutor's office, prosecutor's supervision, chief prosecutor, judicial reform of 1864, Russian Empire.

In the article, the authors analyze the origin and development of prosecutorial supervision as a type of state-governmental activity in the period from 1722 to 1864, and also consider the evolution of regulatory support for the status of the prosecutor's office, the organizational structure and forms of implementation of prosecutorial activities. The authors conclude that in the pre-reform period, one of the areas of the prosecutor's office was mainly identified – supervision of compliance with the law.

Понятие прокуратура происходит от латинского «procurator» – заботусь, обеспечиваю, предотвращаю [10, с. 302]. Исходя из этого, можно сделать вывод, что прокуратура «заботится» о правах и свободах человека и гражданина, обеспечивает соблюдение нормативных правовых актов и предотвращает нарушение законности.

Ввиду отсутствия прямых узаконений и иных источников трудно определить, как именно появилась у законодателя идея прокурорского надзора, но согласно историко-юридическим фактам можно сделать вывод, что образцы прокуратуры были взяты извне и связаны с иностранным порядком организации прокурорского надзора.

К изучению истории прокурорского надзора правоведы приступили только в последней четверти XIX в., когда Н.В. Муравьевым было осуществлено комплексное исследование истории службы прокурорского надзора в России, в котором был собран материал не только из истории института российской прокуратуры, но и деятельность прокурорского надзора в государствах Европы. Дореволюционные исследователи либерального и консервативного направления реформирования прокурорского надзора (И.В. Гессен, П.В. Полежаев, А.Д. Градовский, А.Ф. Кони) сошлись во мнении, что реорганизация института прокуратуры в процессе преобразований судебных органов 1864 г. явилась наиболее последовательной деятельностью по преобразованию правовой системы в Российской Империи.

Началом образования и функционирования института прокурорского надзора стал 1722 г. Указ 12 января 1722 г. – первый нормативный правовой акт, регулирующий деятельность прокуратуры: «быть при Сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, також во всякой коллегии по прокурору, которые должны рапортовать генерал-прокурору» [5, с. 161]. По утверждению Петра I, в то время было необходимо учреждение института прокуратуры: «ныне ни о чем так надлежит трудиться, чтобы выбрать и мне предоставить кандидатов на вышеописанные чины, пониже дело нужно есть» [8, с. 65]. После организации института прокуратуры следовал ряд указов. Так, 18 января 1722 г. издан указ об уч-

реждении прокуроров в провинциях, при надворных судах «с направлением к ним фискальных доношений» [6, с. 37], 5 апреля – регламент, который определял права и обязанности прокурора, состоящего при коллегии адмиралтейств, 27 апреля – указы «О должности Сената» и «О должности генерал-прокурора», которые определили предмет деятельности прокурора, состоящего при Сенате, наконец, указом 11 мая 1722 г. образована прокуратура при Святейшем Синоде. Стоит также отметить, что указ «О должности генерал-прокурора» оставался основным законодательным актом о прокуратуре на протяжении всего XVIII в.

Таким образом, организуя прокурорский надзор в Российской Империи, Петр I старался предоставить широкий круг полномочий по надзору за деятельностью административных органов и поднять авторитет контрольно-надзорных органов. Назначение прокурорского надзора выражалось в определении должности генерал-прокурора – «сей чин есть око наше» [3, с. 94].

В кратчайшие сроки необходимо было «выбрать обер-фискала, человека умного и доброго (из какого чина ни есть)». В его обязанности входило тайное наблюдение за деятельностью администрации.

Секретари, нотариусы, актуарисы, регистраторы, а также переводчики и фискалы занимали элитное положение в формирующемся бюрократическом аппарате российского государства, что подтверждает размер их жалованья, полученные права по контролю и надзору.

В России конца XVII в. система государственных органов управления состояла из различного рода приказов, наделенных одновременно административной и судебной властью. Переход к абсолютизму знаменовался широким развитием законодательства. При Петре I получают распространение новые формы правовых актов. Проявляется стремление к новой, иноязычной терминологии.

В период царствования императрицы Екатерины II под влиянием новых правительственных взглядов четко обозначается и постепенно возрастает «раздвоение в развитии прокурорского надзора, высшего и центрального, в лице генерал-прокурора, и местного губернского прокурора» [9, с. 3-4], которые аккумулирует в себе «коллежский» надзор.

При Елизавете Петровне генерал-прокурор выделяется из состава сената, «даже возвышается над ним», он соединил в своих руках, кроме «высшего охранения» законов при Сенате, заведывание внутренними делами, финансами и юстицией. В Сенате действовали главным образом его помощники обер-прокуроры, а остальные чины прокурорского надзора отодвигались в провинцию, где занимали в теории видное, но на практике второстепенное положение по отношению к губернской администрации. В ведении генерал-прокурора помимо чинов прокурорского надзора находились и другие губернские власти, которые через него обращались в Сенат и к монарху. Как и местные административные начальники, наместники и губернаторы, органы правительственно-

го надзора были наделены наблюдательными полномочиями. В самом надзоре происходила существенная, хотя и медленная, перемена. Прежде единый, надзор дробится и мельчает.

Общая эволюция прокурорского надзора проходит через всю екатерининскую эпоху и проявляется в направлении правительственных актов об этом учреждении. В 1774 г. при 1-м департаменте учрежден особый обер-прокурор, а генерал-прокурор сохранил за собою лишь дела общего собрания, дела государственные, дела секретные и те, «которые он найдет нужным подчинить своему непосредственному надзору» [1, с. 13].

Можно также сделать вывод о том, что царствование Екатерины II было по преимуществу эпохой децентрализации и старательного устройства местного управления. Рядом законодательных распоряжений определилось и развитие местной прокуратуры. В изданном 21 апреля 1764 г. наставлении губернаторами две черты, касавшиеся прокуратуры, связывали ее со старыми петровскими традициями и в то же время вводили ее в круг новой административной организации [4, с. 308].

Так, в случае бездействия или превышения власти, допущенной самим губернатором, прокурор губернской канцелярии мог довести об этом до сведения Сената. Но вместе с тем высшее наблюдение за неисполнением законов «всеми и каждым в губернии, охранение правосудия и справедливости, предупреждение злоупотреблений и изобличение их перед сенатом» [4, с. 309], то есть все содержание прокурорского и фискальского надзора, в самой широкой и властной форме было возложено, независимо от прокуратуры, на губернатора, которому предписано «взирать недремлющим оком» на соблюдение законов в вверенной ему губернии.

Впрочем, законодатель прокурорам настойчиво напоминает их обязанности надзирать за казенными взысканиями, «надзор этот всегда предполагается и, в случае упущения по казенным взыскам, презумпция его отсутствия ведет к штрафованию генерал-прокурором или даже к отрешению неисправных прокуроров» [1, с. 15-19].

Для института прокуратуры не прошла бесследно и комиссия о составлении проекта нового уложения 1767 г. По поводу этого события законодатель высказал свое воззрение на задачу прокурорской деятельности: впервые был провозглашен принцип государственного преследования преступлений, и органом применения этого принципа была провозглашена прокуратура.

В ст. 138 и 139 Наказа этой комиссии законодатель указывает теоретическое различие между частными и публичными преступлениями, которые определяет как народные или общественные. Затем следует определение соответствующей формы преследования публичных преступлений, «когда на сего нарочного мстителя подозревают, что он употребляет во зло должность ему поручен-

ную, тогда принудят его объявить имя своего доносчика. Сей чин, в обществе установленный, бдит о благосостоянии граждан, тот производит дело, а они спокойны». Екатерининский наказ заключает в себе большую часть тех юридических понятий, которые сто лет спустя судебной реформой императора Александра II были положены в основание прокурорского надзора.

7 ноября 1775 г. издаются постановления о местном прокурорском надзоре. Они представляют собой последовательное воспроизведение петровских начал, видоизмененные новыми взглядами и веяниями времени.

Дореформенное следствие было медленным, малоэффективным, сопровождалось взяточничеством и произволом, иногда фактически перепоручалось письмоводителям. Обычной была практика крайне необъективного его ведения. Все это создавало непреодолимые препятствия для скорого и справедливого рассмотрения дел в суде. Высокий процент дел, возвращенных на доведение (31%), и случаев привлечения следователей к ответственности за упущения и нарушения процессуального закона (примерно, по 1/3 дел об убийствах) свидетельствует о крайне низком качестве следствия в дореформенную эпоху [2, с. 35]. Отсутствие ограничений для взятия под стражу, права протестовать против необоснованных (без предъявления обвинения) арестов, лишение подследственных возможности отвода следователей, фактическое бездействие института защиты через депутатов, практика уголовного преследования за ложные показания (6,4% дел в Сенате), право на недонесение о собственных, инкриминируемых следователям преступлениях, распространенность пыток придавали российскому предварительному розыску XIX в. все черты классической инквизиционной системы процесса [7, с. 11].

Способствовали всему этому также отсутствие должного надзора за процессом губернских прокуроров и уездных стряпчих, частичное слияние надзора с управлением местным аппаратом, ограниченность форм контроля и средств реагирования на правонарушения, выведение в значительной мере органов расследования из-под надзора прокуратуры и нахождение их под контролем органов управления.

Таким образом, в институте обер-прокуроров нашел применение только один из элементов прокуратуры – «наблюдение за охранением закона», два же других – защита казенных интересов и условное преследование безгласных дел – не имели в Сенате особого представителя. Этот законоохранительный надзор в Сенате и за Сенатом, который сам имел власть высшего надзора в порядке управления и исполнения их дел по судебным делам верховную ревизию (ст. 2 и 3), перед судебной реформой уже казался анахронизмом. Но за долголетнее существование приблизительно в том же виде, в каком он был организован при Петре, он успел приспособиться к высшему в империи присутственному месту, с которым был тесно связан. Обер-прокуроры вошли в со-

став Сената и при заведывании его канцелярским делопроизводством своими согласительными предложениями и протестами содействовали правильному решению в деле. Такое содействие было фактически необходимо, потому что дореформенный Сенат состоял по большей части из лиц, несведущих в законах военных и администраторов, для которых мнение обер-прокурора могло быть полезным. Опытный обер-прокурор имел тогда в Сенате решающее значение.

Библиографический список

1. Басков, В.И. История прокуратуры Российской Империи / В.И. Басков // Вестник МГУ – 1997.– № 1.
2. Бессарабов, В.Г. Дореформенная прокуратура (1772-1864 гг.) / В.Г. Бессарабов // Журнал российского права. – 2002. – № 8.
3. Зайцева, И. Новый шаг в изучении истории российской прокуратуры / И. Зайцева, О.А. Кожевников // Российское право: образование, практика, наука. – 2019. – № 3.
4. История России: с древнейших времен до конца XVIII в. / А.Н. Сахаров, Л.Е. Морозова, М.А. Рахматуллин [и др.] ; под ред. А.Н. Сахарова. – М. : ООО «Издательство АСТ»: ЗАО НПП «Ермак»: ООО «Издательство Астрель», 2021.
5. Кулик, Н.В. Российская прокуратура: историко-правовая ретроспектива / Н.В. Кулик, В.В. Лавров // Современная научная мысль. – 2017. – № 2.
6. Маков, Б.В. Прокуратура в истории России (публицистический очерк) / Б.В. Маков // Криминалисть. – 2021. – № 1.
7. Мещеряков, Ю.В. Уголовное судопроизводство России первой половины XIX века / Ю.В. Мещеряков. – СПб., 2020.
8. Райков, Г.П. Прокуратура из века в век: от Санкт-Петербургской губернии до наших дней / Г.П. Райков. – СПб., 2012.
9. Ржевский, В. Судебная власть в конституционной системе разделения властей / В. Ржевский, Н. Чепурнова // Российская юстиция. – 2007. – № 7.
10. Юридический энциклопедический словарь. – М., 1984.