

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ РОССИИ
В 1722–1917 гг.****Шобухин Владимир Юрьевич**

Кандидат юридических наук, доцент кафедры прокурорской деятельности
Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург),
e-mail: vladimir.shobuhin@usla.ru

Статья посвящена истории правового регулирования организации и деятельности прокуратуры в России с момента ее учреждения в 1722 г. до 1917 г. Исследованы принципиальные законодательные изменения, коснувшиеся статуса и функций прокуратуры. Особое внимание уделено нормативной правовой базе организации и деятельности данного государственного органа на этапе его учреждения и начального развития в период правления Петра I.

Ключевые слова: законодательство о прокуратуре, история прокуратуры, система и функции прокуратуры, прокурорский надзор

**LEGAL REGULATION OF ORGANIZATION
AND ACTIVITIES OF THE RUSSIAN PROSECUTOR'S OFFICE
IN 1722–1917****Shobukhin Vladimir**

Ural State Law University (Yekaterinburg),
e-mail: vladimir.shobuhin@usla.ru

The article described the history of legal regulation of organization and activities of the Prosecutor's Office in Russia since its establishment in 1722 until 1917. The most fundamental legislative changes related to the status and functions of the Prosecutor's Office are investigated. Special attention is paid to the legislation on organization and activities of the Prosecutor's Office in Russia on the stage of its establishment and initial development during the reign of Peter I.

Key words: legislation on the Prosecutor's Office, history of public prosecution, system and functions of the Prosecutor's Office, prosecutor's supervision

Прокуратура Российской Федерации на современном этапе развития отечественного государственного механизма представляет собой многофункциональный институт, основным назначением которого является обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а равно охраняемых законом интересов общества и государства посредством осуществления как надзорных, так и ненадзорных функций. В их числе – надзор за исполнением законов; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и др. Причем надзорную деятельность прокуратуры принято считать базовой в системе функций, определяющей направления прокурорской деятельности. Прокуратура России («око государево») была учреждена в XVIII в. именно как надзорный орган и практически все последу-

ющие годы сохраняла этот статус, хотя на отдельных этапах своего исторического пути и утрачивала надзорные функции, становясь, например, в большей мере органом уголовного преследования. В целом же надзорный статус прокуратуры преобладал, и сегодня она воспринимается обществом как надзорный орган.

В истории развития российской прокуратуры можно выделить три основных этапа: с 1722 по 1917 г., с 1922 по 1991 г., с 1991 по настоящее время. Остановим наше внимание на первом из перечисленных этапов, который начинается с момента учреждения прокурорской системы и завершается ее ликвидацией в 1917 г., со сменой политического режима. Наряду с изучением эволюции системы и функций прокуратуры большую ценность представляет анализ развития законодательства о прокуратуре как правового фундамента прокурорской системы. Именно поэтому в данной работе вопросы организации и деятельности российской прокуратуры исследованы в первую очередь с позиции их регулирования специальными правовыми актами, а отдельные этапы функционирования прокурорской системы охарактеризованы в контексте законодательных изменений.

Предпосылкой образования прокуратуры послужили необходимость установления в государстве должной системы контроля и неспособность выполнять данную функцию органами и должностными лицами, функционировавшими в то время. Неоднократные попытки учредить государственные органы и ввести самостоятельные должности с обязанностями наблюдения за деятельностью чиновничьего аппарата не давали результата.

Сложившейся в первой четверти XVIII в. системе государственных институтов требовалось усиление контрольно-надзорного механизма, способного обеспечить не только законность, но и эффективность их функционирования. Это подтверждается и выводами Д. О. Серова. Во-первых, по его мнению, в эффективном надзоре нуждался центральный сегмент российского государственного аппарата, перестроенный в ходе коллежской реформы 1717–1719 гг. Во-вторых, до 1722 г. законодательно так и не удалось отладить действенный надзор за Правительствующим сенатом. В-третьих, с середины 1710-х гг. в России интенсифицировался законотворческий процесс. Достаточно отметить, что если с февраля 1649 по февраль 1696 г. было издано 1458 нормативных актов (в том числе 746 именных указов), то в 1713–1718 гг. одних только именных указов появилось 3877¹. Такое кратное увеличение массива законодательных актов (тем более в условиях их динамичного изменения), сопровождаемое указанными проблемами в государственном механизме, требовало новых решений. В результате Петром I был организован неизвестный ранее истории России государственный институт – прокуратура.

Днем учреждения прокуратуры России признана дата 12 января 1722 г.², а само ее создание и начальное становление связаны с изданием трех указов: указа от 12 января 1722 г.³, в котором Петр I предписал «быть при Сенате Генерал-Прокурору

¹ Серов Д. О. Фискальская служба и прокуратура России первой трети XVIII в.: дис. ... д-ра истор. наук. Новосибирск, 2010. С. 144.

² 12 января Указом Президента РФ от 29 декабря 1995 г. № 1329 провозглашено Днем работника прокуратуры Российской Федерации.

³ О обязанностях Сенатских Членов, о заседании Президентов Воинских 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 оним местам, и о чинении при сем выборе и балотировании присяги по приложенной форме: именной, данный Сенату указ от 12 января 1722 г. // Полн. собр. законов Рос. Империи. 1830. Собр. 1. Т. VI. № 3877.

и Обер-Прокурору, также во всякой Коллегии по Прокурору, которые должны будут рапортовать Генерал-Прокурору»; указа от 18 января 1722 г.¹, которым в России были учреждены должности прокуроров в надворных судах; указа от 27 апреля 1722 г. «О должности Генерал-Прокурора»², где регламентировались функции генерал-прокурора и прокуратуры в целом.

Последний указ не только логически завершал стадию организационно-правового регулирования создания прокуратуры в России, но и, как следует даже из его названия, выполнял роль специального правового акта о прокуратуре. На наш взгляд, именно его следует считать первым «законом о прокуратуре». Хотя до принятия упомянутого указа его содержание несколько раз менялось. Одна из таких редакций от 27 января 1722 г. даже получила статус правового акта. Не будучи опубликованной, она тиражировалась путем рассылки по органам государственной власти заверенных рукописных копий. Так, в Юстиц-коллегию копия акта поступила из Сената 20 февраля 1722 г., а из Юстиц-коллегии его переписанные и заново заверенные копии разослали «для ведома и исполнения» по надворным судам, а из надворных судов – по городовым и провинциальным судам³. На это обстоятельство обратил внимание еще в 1920-е гг. Н. А. Воскресенский, отметивший, что данная редакция служила «источником действующего права в течение трех месяцев»⁴ (т. е. до принятия указа от 27 апреля 1722 г.). Столь скорая ее отмена, возможно, связана с тем, что в то время, по словам Д. О. Серова, Петр I трудился над завершением Адмиралтейского регламента (в котором содержалась глава «О должности прокурора»).

27 апреля 1722 г. Петр I подписал новый и окончательный вариант указа «О должности Генерал-Прокурора». Возникает вопрос: какова целесообразность отмены прежней редакции указа и чем он не устраивал императора? Учитывая ряд изменений, отраженных в окончательной редакции, полагаем, что редакция от 27 января 1722 г. изначально была направлена на краткосрочное восполнение норм, регулирующих статус впервые созданного в России государственного института – прокуратуры. На временный характер этой редакции указывает также ее рассылка в виде рукописных копий. Более того, Петр I мог внести изменения в уже имеющийся документ, но он принял решение об издании *нового* указа. Это тоже свидетельствует о том, что именно указ от 27 апреля 1722 г. стал первым итоговым специальным правовым актом о прокуратуре.

В данном указе было закреплено, что генерал-прокурор действует при Сенате и осуществляет надзор за его деятельностью («Генерал-Прокурор повинен сидеть в Сенате и смотреть накрепко, дабы Сенат свою должность хранил, и во всех делах истинно, ревностно и порядочно, без потеряния времени, по Регламентам и указам отправлял... смотреть, чтоб в Сенате не на столе только дела вершились, но самым действием по указам исполнялись... ежели что увидит противное сему в тот же час предлагать Сенату как надлежит, дабы исправили, а ежели не послушают в тот час протестовать, и оное дело остановить, и немедленно донести Нам»). Генерал-прокурору надлежало вести книгу, в которой на одной половине он записывал, «в которой день какой указ состоялся», а на другой – «когда что по оному указу исполнено, или не исполнено,

¹ О бытии в Надворных Судах Прокурорам и о принятии доносов от фискалов и людей посторонних: именной указ от 18 января 1722 г. // Полн. собр. законов Рос. Империи. 1830. Собр. 1. Т. VI. № 3880.

² Полн. собр. законов Рос. Империи. 1830. Собр. 1. Т. VI. № 3979.

³ См. об этом: Серов Д. О. Указ. соч. С. 176–177.

⁴ Законодательные акты Петра I / сост. Н. А. Воскресенский. М.; Л., 1945. Т. 1. С. 301.

и для чего, и прочия обстоятельства...». Фактически генерал-прокурор возвысился над Сенатом. Так, В. О. Ключевский отметил: «Генерал-прокурор, а не Сенат становился маховым колесом всего управления; не входя в его состав, не имея сенаторского голоса, был, однако, настоящим его президентом, смотрел за порядком его заседаний, возбуждал в нем законодательные вопросы, судил, когда Сенат поступал право или неправо, посредством своих песочных часов руководил его рассуждениями»¹.

Таким образом, по указу от 27 апреля 1722 г. российская прокуратура получила статус надзорного органа. Основной формой прокурорского реагирования на незаконные акты и поступки являлось их опротестование. В целом реагирование представляло собой устное разъяснение законодательства и предложение устранить допущенное нарушение закона (первая стадия), а если это не приносило результата – письменное опротестование (вторая стадия).

Генерал-прокурор, будучи помощником императора («сей чин яко око наше») в государственных делах, был призван как непосредственно осуществлять функции государственного надзора (за деятельностью Сената), так и руководить аналогичной деятельностью нижестоящих по статусу прокуроров и контролировать ее («смотреть над всеми Прокуроры, дабы в своем звании истинно и ревностно поступали, а ежели кто в чем преступит, то оных судить в Сенате... Обер-Прокурор есть помощник Генерал-Прокурору в его делах, а в небытность его должен дела его отправлять»). Это указывает на то, что законодательно прокуратуре придавался статус централизованного органа с подчинением нижестоящих по статусу прокуроров вышестоящим и генерал-прокурору (аналогичные нормы, закрепляющие принципы единства и централизации прокурорской системы, предусмотрены в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», а до 2014 г. были и в ст. 129 Конституции России, но, к сожалению, из нее исключены).

Каких-либо специальных требований для занятия должностей прокуроров в то время не предъявлялось, только упомянутая редакция от 12 января 1722 г. предписывала к подбору кандидатур прокуроров (генерал-прокурора, обер-прокурора, прокуроров коллегий Сената) относиться особо (по всей видимости, имелось в виду, что это должны быть наиболее достойные, грамотные, порядочные и не опорочившие себя люди). Еще одной специфической чертой статуса прокуратуры и ее правового регулирования было установление исключительной компетенции Сената в сфере осуществления правосудия над прокурорами. Судить же генерал-прокурора и обер-прокурора имел право только Петр I («Генерал и Обер-Прокуроры ни чьему суду не подлежат, кроме Нашего; а ежели во отлучении Нашем явятся в тяжкой и времени не терпящей вине: яко измене, то Сенат может арестовать и розыскивать, а дело приказать иному кому, однакож никакой пытки, экзекуции, или наказания не чинить»). Данный порядок был продиктован интересами обеспечения независимости прокуроров в своей деятельности.

Примечательно, что наряду с перечисленными функциями генерал-прокурора и подчиненных ему прокуроров, прямо отраженными в указе от 27 апреля 1722 г., в его первоначальных редакциях была предпринята попытка закрепить другие функции, в последующем нашедшие отражение в законодательстве о прокуратуре и свойственные статусу современной российской прокуратуры. К их числу относятся защита государственных интересов и прав социально незащищенных категорий

¹ Звягинцев А. Г., Орлов Ю. Г. Неизвестная Фемида. Документы, события, люди. М., 2003. С. 28.

людей («...должен смотреть над всякие процессы подлежащие рассмотрению Сенатскому, в которых касается Государев интерес, всегосударственный интерес, церковный интерес, нападение на вдов или малолетних сирот, которые себя еще не могут оборонять»), надзор в местах лишения свободы («Понеже тоже может быть и впредь, что бывало прежде, яко несправедное оклеветание, напрасное тюремное засаждение... повинен Генерал-прокурор сам посещать колодников и от прочих прокуроров при коллегиях наведываться об них»).

Исключение из окончательной редакции указа «О должности Генерал-Прокурора» данных функций, на наш взгляд, было вызвано стремлением «не перегрузить» и тем самым не сорвать работу вновь учреждаемого государственного органа – прокуратуры, состоящей из генерал-прокурора и подчиненных ему прокуроров. Позднее, когда прокуратура доказала эффективность своей деятельности, данные функции были ей закономерно предоставлены.

В целом на стадии учреждения и становления российской прокуратуры нормативно-правовую основу ее деятельности составляли в первую очередь указ «О должности Генерала-Прокурора» (в ред. от 27 января 1722 г. и от 27 апреля 1722 г.), Инструкция обер-прокурору Святейшего Синода от 13 июня 1722 г. (должность которого учреждалась как самостоятельная и по своему статусу аналогичная должности генерал-прокурору, административно независимая от последнего, что было обусловлено особым положением Синода – высшего органа церковной власти), а также гл. 2 «О должности прокурора» образцового Адмиралтейского регламента от 5 апреля 1722 г. Вместе с тем, как отмечает Д. О. Серов, в правовом регулировании деятельности прокуроров присутствовали и недостатки. В частности, оказался не претворен в жизнь именной указ от 11 мая 1722 г., предписывавший подготовить новые редакции регламентов коллегий по образцу Адмиралтейского регламента. Из-за невыполнения требований данного указа деятельность коллежских прокуратур (за исключением прокуратуры Адмиралтейской коллегии) осталась без специального нормативного регулирования. Не было издано и каких-либо правовых актов, в которых регламентировались бы полномочия прокуратур надворных судов¹.

После смерти Петра I прокуратура, к сожалению, утратила свое значение и была практически упразднена. В истории государства наступил нестабильный период, когда в условиях дворцовых интриг и переворотов к власти устремились «временщики» и «иностранцы», которым прокуратура как «око государево» с ее сильными надзорными функциями была неужгодна.

Тенденции восстановления статуса российской прокуратуры проявились в период правления императрицы Анны Иоанновны. В своем указе от 2 октября 1730 г. она предписала «быть при Сенате генерал и обер-прокурорам, а при коллегиях и в других судебных местах – прокурорам и действовать по данной им Должности». Губернские прокуроры были вправе опротестовывать незаконные действия местных властей и судов с одновременным уведомлением об этом генерал-прокурора. Затем императрица Елизавета Петровна, в период правления которой произошла некоторая стабилизация в государственном механизме, указом от 12 декабря 1741 г. попыталась установить статус прокуратуры на основе указа Петра I от 12 января 1722 г., но и ей не удалось повысить значение прокуратуры. Существенной проблемой являлся подбор надлежащих кадров (особенно на местах).

¹ Серов Д. О. Указ. соч. С. 193–194.

Важным этапом в истории России стал период правления Екатерины II, которая сыграла большую роль в развитии российской государственности в целом и придала новый импульс эволюции статуса российской прокуратуры. Принципиальным с точки зрения правового регулирования статуса прокуратуры (особенно ее деятельности на местах) является издание 7 ноября 1775 г. Учреждений для управления губерний Всероссийской Империи¹, в которых содержалась отдельная глава «О прокурорской и стряпческой должности». Указанным правовым актом предусматривалась организация губернской прокуратуры во главе с губернским прокурором. В соответствии с Учреждениями прокуроры были уполномочены осуществлять надзор за деятельностью всех присутственных мест губернии, «бдение имели» «о сохранении везде всякого порядка, законами определенного, и в производстве и отправлении самих дел»; решали задачи охраны целостности власти и интереса императорского величества; наблюдали, «чтоб запрещенных сборов с народа никто не собирал», и должны были «истреблять повсюду зловредные взятки»; следили за соответствием издаваемых законов ранее изданным; были призваны осуществлять надзор за содержанием лиц, находящихся под стражей («...губернский прокурор должен ходить чаще по тюрьмам...»). В уезде помощником губернского прокурора выступал уездный стряпчий (например, в Екатеринбурге надзор осуществлял стряпчий, который подчинялся прокурору Пермской губернии).

Большое значение в истории органов российской юстиции имеют годы правления Александра I, который 8 сентября 1802 г. манифестом «Об учреждении министерств»² образовал Министерство юстиции, а должности министра юстиции и генерал-прокурора совместил в одном лице. В результате сложилась противоречивая тенденция в регулировании правового статуса прокуратуры, когда министр юстиции (он же генерал-прокурор), будучи подчиненным Сенату, был призван осуществлять за ним надзор.

В 1862 г. Государственным советом были приняты Основные положения о прокуратуре, в которых прокуратура определялась как единая и централизованная система органов прокурорского надзора, предусматривалась подчиненность нижестоящих по статусу прокуроров вышестоящим, устанавливались независимый статус прокуроров и их несменяемость. Прокуратура была призвана осуществлять надзор за точным и единообразным исполнением законов. В компетенцию генерал-прокурора (он же министр юстиции) входил «верховный» надзор в империи. Генерал-прокурор и губернские прокуроры назначались и освобождались от должности императором. Назначение и освобождение от должности нижестоящих по статусу прокуроров являлось предметом ведения генерал-прокурора (министра юстиции).

Последние нормы вызывают интерес с точки зрения их историко-правового сравнения с недавними изменениями российского законодательства, в рамках которых преобразована процедура назначения на должность и освобождения от должности прокуроров субъектов Российской Федерации. Сейчас последние назначаются и освобождаются от должности Президентом РФ, тогда как до 2014 г. это входило в круг обязанностей Генерального прокурора РФ, который, как и прежде, назначает на должность и освобождает от должности прокуроров городов, районов и приравненных к ним по статусу прокуроров.

¹ Полн. собр. законов Рос. Империи. 1830. Собр. 1. Т. XX. № 14.392.

² Там же. Т. XXVII. № 20.406.



По замечанию А. С. Смыкалина, сложившаяся политическая ситуация в Российской империи в 1860–1870 гг. фактически поставила правительство перед выбором: либо революция и изменение монархического строя, либо выход из создавшегося положения эволюционным путем реформ. В этих условиях, естественно, был выбран второй путь, и за сравнительно короткий промежуток времени (1861–1874 гг.) в России были проведены крестьянская, земская, военная, полицейская, финансовая, городская реформы¹.

Особое значение для развития российской прокуратуры и правового регулирования ее деятельности имела судебная реформа 1864 г., в рамках которой были приняты Учреждения судебных установлений, Устав уголовного судопроизводства, Устав гражданского судопроизводства, Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, которые включали, среди прочих, нормы, касающиеся прокурорской системы². Основной задачей прокуратуры стало осуществление уголовного преследования. Особое внимание уделялось надзору за законностью действий органов предварительного следствия. Прокуроры состояли при судах, и их деятельность ограничивалась делами судебного ведомства. Так, в разделе третьем «О лицах прокурорского надзора» Учреждений судебных установлений предусматривалось, что прокурорский надзор вверяется обер-прокурорам, прокурорам и их товарищам под высшим наблюдением министра юстиции как генерал-прокурора. Основной задачей обер-прокуроров, прокуроров и их товарищей было осуществление прокурорского надзора при судебных местах. В своей деятельности прокуроры были призваны опираться на внутреннее убеждение и закон. В Уставе уголовного судопроизводства закреплялось, что прокуроры и их товарищи предварительное следствие не производят, однако имеют право давать предложения судебным следователям и наблюдают за производством следствия. В Уставе гражданского судопроизводства в числе полномочий прокурора предусматривалась дача в устной форме заключения по делу.

С изданием перечисленных выше актов, к сожалению, сложилась тенденция к существенному ограничению надзорных полномочий прокуроров. Смысл реорганизации прокуратуры в соответствии с основными принципами судебной реформы 1864 г. состоял в ограничении прокурорского надзора исключительно судебной сферой, возложении на прокурора функции поддержания государственного обвинения в суде и усилении надзора за дознанием и следствием, который фактически превращал прокуроров в руководителей предварительного расследования. Однако от судов прокуроры были независимы и действовали лишь на основе закона и внутреннего убеждения, подчиняясь вышестоящим прокурорам и министру юстиции как генерал-прокурору.

Такой статус прокуратура сохраняла до 1917 г. После Октябрьской революции, со сменой политического режима в стране, декретом Совета народных комиссаров РСФСР от 24 ноября 1917 г. «О суде» прокуратура была упразднена и возобновила свою деятельность лишь в 1922 г., с принятием Положения о прокурорском надзоре (утв. постановлением ВЦИК от 28 мая 1922 г.).

¹ История российского правосудия (к 150-летию Судебных Уставов 1864 г.): материалы регион. науч.-практ. конф. «Великая судебная реформа XIX века: параллели истории и современности». 20 июня 2014 г. Екатеринбург, 2014. С. 4.

² Подробнее см.: Шобухин В. Ю. Прокуратура России: проблемы, тенденции и закономерности развития (историко-правовой аспект): моногр. Екатеринбург, 2013. С. 26–29.

Список литературы

Законодательные акты Петра I / сост. Н. А. Воскресенский. М.; Л., 1945. Т. 1.

Звягинцев А. Г., Орлов Ю. Г. Неизвестная Фемида. Документы, события, люди. М., 2003.

История российского правосудия (к 150-летию Судебных Уставов 1864 г.): материалы регион. науч.-практ. конф. «Великая судебная реформа XIX века: параллели истории и современности». 20 июня 2014 г. Екатеринбург, 2014.

Серов Д. О. Фискальская служба и прокуратура России первой трети XVIII в.: дис. ... д-ра истор. наук. Новосибирск, 2010.

Шобухин В. Ю. Прокуратура России: проблемы, тенденции и закономерности развития (историко-правовой аспект): моногр. Екатеринбург, 2013.

References

Istoriya rossijskogo pravosudiya (k 150-letiyu Sudebnyx Ustavov 1864 g.): materialy region. nauch.-prakt. konf. «Velikaya sudebnaya reforma XIX veka: paralleli istorii i sovremennosti». 20 iyunya 2014 g. Ekaterinburg, 2014.

Serov D. O. Fiskal'skaya sluzhba i prokuratura Rossii pervoj treti XVIII v.: dis. ... d-ra istor. nauk. Novosibirsk, 2010.

Shobuxin V. Yu. Prokuratura Rossii: problemy, tendencii i zakonomernosti razvitiya (istoriko-pravovoj aspekt): monogr. Ekaterinburg, 2013.

Законодательные акты Петра I / сост. Н. А. Воскресенский. М.; Л., 1945. Т. 1.

Zvyaginцев A. G., Orlov Yu. G. Neizvestnaya Femida. Dokumenty, sobytiya, lyudi. M., 2003.