

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)
УНИВЕРСИТЕТА ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. В. ЕРЁМИН

**ИСТОРИЯ
ОТЕЧЕСТВЕННОЙ
ПРОКУРАТУРЫ**

Учебное пособие



Санкт-Петербург
2018

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)
УНИВЕРСИТЕТА ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. В. ЕРЁМИН

ИСТОРИЯ
ОТЕЧЕСТВЕННОЙ
ПРОКУРАТУРЫ

Учебное пособие

Санкт-Петербург
2018

УДК 34(075)
ББК 67.72.я73
Е70

Рецензенты

А. А. ДОРСКАЯ, заведующая кафедрой международного права Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена, доктор юридических наук, профессор.

Н. И. МАЛЫШЕВА, доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

Ерёмин, А. В.

Е70 История отечественной прокуратуры : учебное пособие / А. В. Ерёмин. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2018. — 136 с.

В учебном пособии освещаются основные этапы развития отечественной прокуратуры со времени ее учреждения до наших дней. Основное внимание уделяется рассмотрению изменений в правовом статусе прокуратуры как органа государственной власти и в направлениях деятельности прокуратуры.

Учебное пособие предназначено для обучающихся по программам высшего образования по укрупненной группе специальностей и направлений подготовки 40.00.00 Юриспруденция.

УДК 34(075)
ББК 67.72.я73

© Санкт-Петербургский
юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры
Российской Федерации, 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	4
ВАЖНЕЙШИЕ ДАТЫ В ИСТОРИИ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПРОКУРАТУРЫ	8
ПЕРВЫЕ ЛИЦА ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПРОКУРАТУРЫ	10
1. СОЗДАНИЕ ПРОКУРАТУРЫ ПЕТРОМ I. ПРОКУРАТУ- РА В ЭПОХУ ДВОРЦОВЫХ ПЕРЕВОРОТОВ (1722—1762 гг.)	13
2. ПРЕОБРАЗОВАНИЯ СЕНАТА И ПРОКУРАТУРЫ В ПРАВЛЕНИЕ ЕКАТЕРИНЫ II (1762—1796 гг.)	25
3. ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX в.	37
4. ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ И СУДЕБ- НАЯ РЕФОРМА АЛЕКСАНДРА II	53
5. СОЗДАНИЕ И СТАНОВЛЕНИЕ СОВЕТСКОЙ ПРОКУ- РАТУРЫ (1918—1941 гг.)	68
6. ПРОКУРАТУРА В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ И В ПОСЛЕВОЕННЫЙ ПЕРИОД (1941—1949 гг.)	84
7. СОВЕТСКАЯ ПРОКУРАТУРА В ПЕРИОД 1950—1991 гг.	101
8. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРОКУРАТУРЫ Рос- сийской Федерации (с 1991 г.)	119
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	128
БИБЛИОГРАФИЯ	131

ПРЕДИСЛОВИЕ

Исследование истории формирования и развития любого государственного органа помогает ответить на ряд вопросов: каково историческое предназначение данного органа и какое место в системе государственного управления он занимает; насколько исторически необходимыми для государства являются функции, возложенные на этот орган; и наконец, только с учетом исторического опыта деятельности государственного органа можно оценить законодательные новации и организационные изменения, которые необходимы для повышения эффективности деятельности этого органа на современном этапе развития. Вышесказанное относится и к органам прокуратуры, деятельность которых всегда оценивалась неоднозначно.

За прошедшие с момента основания прокуратуры Петром I в 1722 г. до настоящего времени более чем три века этот государственный орган претерпевал многочисленные и серьезные изменения, отвечая потребностям меняющегося государства. Если первоначально прокуратура обладала ограниченными функциями надзора за центральными и местными органами управления, то со второй половины XIX в. характер ее деятельности меняется. Прокуратура стала участвовать в уголовном и отчасти гражданском судопроизводстве, осуществлять надзор за деятельностью полиции и следствия. В советское время произошла важнейшая трансформация в истории прокуратуры — определились сфера деятельности прокуратуры, ее организационная структура и статус самостоятельного органа государственной власти, т. е. сформировались те черты, которые сохраняются и в российской прокуратуре.

Все указанные изменения неоднократно становились предметом научных исследований, которые различаются временным охватом изучаемого предмета. Общий очерк истории прокуратуры, с 1722 по 2012 г., представлен в работе А. Г. Звягинцева¹, который рассматривает развитие этого органа в антропологическом разрезе — через биографии руководителей. В центре внимания крупного историка прокуратуры С. М. Казанцева оказа-

¹ Звягинцев А. Г. История российской прокуратуры, 1722—2012. М., 2012. 416 с.

лась история прокуратуры царского времени¹. В работах других исследователей акцент сделан на более узких периодах истории: В. И. Веретенников разбирает судьбу прокуратуры Российской империи от Петра I до Екатерины II включительно², состояние до- и пореформенной прокуратуры осветил В. Г. Бессарабов³. Превосходными по качеству анализа и широте использованных источников являются статьи М. В. Кожевникова по истории советской прокуратуры⁴. Подробный обзор истории отечественной прокуратуры в контексте преемственности традиций дан в статье Н. В. Кулика и В. В. Лаврова⁵.

Указанные научные работы имеют своей целью не только раскрыть историю отечественной прокуратуры как таковой, но показать ее истинное место и значение во взаимосвязи с другими государственными учреждениями. С учетом этого полезными будут работы Н. П. Ерошкина об истории государственных учреждений дореволюционной России (до 1917 г.)⁶, Т. П. Коржихиной — об органах власти советского периода⁷.

Огромное количество работ посвящено различным аспектам деятельности прокуратуры, функциям и направлениям прокурорского надзора в императорский и советский периоды. Какие-то страницы истории прокуратуры привлекают неослабевающее внимание, другие, например прокуратура эпохи дворцовых переворотов XVIII в., времени первой мировой войны — меньшее.

¹ Казанцев С. М. История царской прокуратуры. СПб., 1993. 216 с.

² Веретенников В. И. Очерки истории генерал-прокуратуры в России до Екатерининского времени. Харьков, 1915. 405 с.

³ Бессарабов В. Г. Дореформенная (петровская) прокуратура (1772—1864) // Журнал российского права. 2002. № 8. С. 152—161; Его же. Поререформенная российская прокуратура (1864—1917) // Журнал российского права. 2002. № 10. С. 141—152.

⁴ Кожевников М. В. Органы, выполнявшие функции советской прокуратуры до ее учреждения (1917—1922 гг.) // Ученые записки МГУ. 1949. Вып. 144 : Труды юридического факультета. Кн. 3. С. 37—84; Его же. Учреждение советской прокуратуры, ее организация и деятельность в период перехода на мирную работу по восстановлению хозяйства (1921—1925 гг.) // Ученые записки МГУ. 1949. Вып. 145 : Труды юридического факультета. Кн. 4. С. 3—50; Его же. Пути развития советской прокуратуры // Ученые записки МГУ. 1950. Вып. 147 : Труды юридического факультета. Кн. 5. С. 3—50.

⁵ Кулик Н. В., Лавров В. В. Российская прокуратура: историко-правовая ретроспектива // Современная научная мысль. 2017. № 4. С. 161—173.

⁶ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. 3-е изд. М., 1983. 352 с.

⁷ Коржихина Т. П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917—декабрь 1991 г. 2-е изд. М., 1994. 418 с.

Это свидетельствует о том, что исторический опыт российской прокуратуры востребован.

В настоящее время, когда совершенствуется система государственного управления, особенно важно изучение истории прокуратуры как государственного органа. В каком направлении должно происходить развитие прокуратуры, какие ее функции необходимо сохранить, изменить или, возможно, исключить, — эти вопросы пока не нашли в юридическом сообществе однозначных ответов. С учетом этого исторический опыт прокуратуры не только представляет ценность сам по себе, но и может служить основанием для разработки концепций перспективного развития прокуратуры.

Для истории государственных органов, в том числе прокуратуры, первостепенное значение имеют правовые акты, определяющие статус и компетенцию изучаемого органа власти¹. До 1917 г. правовое регулирование деятельности прокуратуры осуществлялось через манифесты, именные и сенатские указы, мнения Государственного совета, высочайше утвержденные², затем — посредством декретов, Конституций, постановлений и указов исполнительных органов власти³, а в более позднее время — законами СССР и Российской Федерации.

Другие виды источников, например мемуары государственных деятелей, статистические данные, важны, но для целей данного пособия являлись несущественными и не использовались.

В рамках настоящего учебного пособия отразить все грани истории отечественной прокуратуры не представляется возможным, поэтому предмет обсуждения специально заужен: основное внимание уделено правовому положению прокуратуры в системе государственных органов, ее организационной структуре и сферам деятельности на основных этапах развития.

Вопросы периодизации истории отечественной прокуратуры остаются предметом обсуждения⁴. Можно подразделить ее в соответствии с изменяющимися функциями прокуратуры: 1) 1722—1864 гг. — прокуратура Российской империи надзорного типа с преобладанием функции надзора за соблюдением

¹ Павлов В. С. История российской прокуратуры: источниковедческий анализ // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2015. № 2 (27). С. 62—68.

² Полное собрание законов Российской империи. СПб. ; Пг., 1830—1916 ; Свод законов Российской империи.

³ История советской прокуратуры в важнейших документах. М., 1947. 544 с.

⁴ Кожевников О. А. К вопросу о периодизации истории российской прокуратуры // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2016. Вып. 16. С. 53—58.

законности, за следствием и судом; 2) 1864—1917 гг. — прокуратура Российской империи обвинительного типа, как орган уголовного преследования с преимущественной функцией поддержания обвинения в суде; 3) 1922—1992 гг. — прокуратура СССР и РСФСР смешанного, надзорно-обвинительного типа; 4) с 1992 г. — прокуратура Российской Федерации смешанного, надзорно-обвинительного типа.

Если же за основу взять правовые акты, регулировавшие деятельность прокуратуры, то следует выделить периоды: 1) 1722 г. (указы о создании прокуратуры) — 1775 г. (Учреждения для управления губерний); 2) 1775 г. — 1802 г. (образование Министерства юстиции); 3) 1802 г. — 1864 г. (Судебные уставы); 4) 1864 г. — 1917 г. (Декрет о суде № 1); 5) 1922 г. (Положение о прокурорском надзоре РСФСР) — 1936 г. (образование единой централизованной прокуратуры СССР); 6) 1936 г. — 1955 г. (Положение о прокурорском надзоре в СССР); 7) 1955 г. — 1979 г. (Закон о прокуратуре СССР); 8) 1979 г. — 1992 г. (Закон о прокуратуре Российской Федерации); 9) с 1992 г. — по настоящее время.

Периодизация должна быть не только обоснованной, но и удобной для применения. Последнее же определяется целями, которые обуславливают написание учебного пособия «История отечественной прокуратуры», — это а) ознакомление будущих прокурорских работников с основными этапами институциональной истории отечественной прокуратуры и с правовыми основами деятельности отечественной прокуратуры в историческом развитии; б) выявление устойчивых тенденций и закономерностей становления и эволюции отечественной прокуратуры, особенностей состояния отечественной прокуратуры на различных исторических этапах; в) развитие общей правовой культуры обучающихся и понимания исторических аспектов, раскрывающих сущность произошедших и происходящих государственно-правовых явлений, особенности и тенденции развития российского государства и права.

В основу деления истории развития отечественной прокуратуры и, соответственно, содержания данного учебного пособия положено вычленение исторических этапов — досоветский (1722—1917 гг.), советский (1917—1992 гг.) и российский период (с 1992 г.), внутри которых дополнительно выделяются подпериоды, связанные с ключевыми событиями в истории прокуратуры — реформы Петра I, Екатерины II, Александра I и Александра II, изменения в послереволюционной России, СССР во время Великой Отечественной войны, в послевоенное время и др.

ВАЖНЕЙШИЕ ДАТЫ В ИСТОРИИ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПРОКУРАТУРЫ

1722, 12 января — принят указ о создании при Сенате должностей генерал-прокурора, обер-прокурора и прокуроров при коллегиях.

1722, 18 января — принят указ о создании прокуратуры при надворных судах.

1722, 27 апреля — принят указ о должности генерал-прокурора.

1722, 11 мая — принят указ об учреждении при Синоде должности обер-прокурора.

1733, 3 сентября — принят указ о должности прокурора.

1763, 15 декабря — принят манифест «Об учреждении в Сенате, в Юстиц, Вотчиной и Ревизион коллегиях департаментов; о разделении по оным дел», реформа Сената.

1775, 7 ноября — приняты Учреждения для управления губерний, реорганизация губернской прокуратуры.

1802, 8 сентября — приняты указ «О правах и обязанностях Сената», реформа Сената, и манифест «Об учреждении министерств», введение министерской системы управления, соединение должностей генерал-прокурора и министра юстиции.

1802, 15 декабря — сенатским указом подтвержден Циркулярный ордер, установление направлений прокурорского надзора для губернской прокуратуры.

1811, 25 июня — принято Общее учреждение министерств.

1885 — издано Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое.

1833, 31 января — подписан Свод законов Российской империи (издание 1832 г.).

1843, 4 марта — подписан Свод законов Российской империи (издание 1842 г.).

1858, 12 мая — подписан Свод законов Российской империи (издание 1857 г.).

1864, 20 ноября — утверждены Судебные уставы.

1866, 7 марта — принят указ «О правах и обязанностях лиц прокурорского надзора», установление направлений прокурорского надзора для губернской прокуратуры.

1885 — издано Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе.

1885—1916 — издание Полного собрания законов Российской империи. Собрание третье.

1917, 24 ноября — издан Декрет о суде № 1, упразднение прокуратуры.

1918, 10 июля — принята Конституция (Основной Закон) РСФСР.

1922, 28 мая — принято Положение о прокурорском надзоре, создание прокуратуры РСФСР в составе НКЮ РСФСР.

1923, 23 ноября — принято Положение о Верховном Суде Союза Советских Социалистических Республик, введение должности прокурора Верховного Суда СССР.

1924, 31 января — принята Конституция (Основной Закон) СССР, закрепление должности прокурора Верховного Суда СССР.

1925, 11 мая — принята Конституция (Основной Закон) РСФСР.

1929, 3 июня — принято Положение о НКЮ РСФСР, закрепление должности Прокурора РСФСР за заместителем народного комиссара юстиции.

1929, 24 июля — принято Положение о Верховном Суде Союза ССР и прокуратуре Верховного Суда Союза ССР, определение предмета «общего надзора за законностью» и «судебного надзора».

1933, 20 июня — принято Постановление ЦИК и СНК СССР «Об учреждении Прокуратуры Союза ССР», упразднение прокуратуры Верховного Суда СССР и учреждение Прокуратуры СССР.

1933, 17 декабря — принято Положение о прокуратуре Союза ССР.

1936, 20 июля — принято постановление ЦИК и СНК СССР «Об образовании народного комиссариата юстиции СССР, прокуратура выведена из подчинения Народного комиссариата юстиции.

1936, 5 декабря — принята Конституция (Основной Закон) СССР, закрепление «высшего надзора» за Прокурором СССР, создание единой системы органов прокуратуры.

1937, 21 января — принята Конституция (Основной Закон) РСФСР.

1941, 22 июня — издан указ Президиума Верховного Совета СССР «О военном положении», начало мобилизации прокуратуры.

1945—1946 — Нюрнбергский процесс.

1946, 19 марта — принят Закон «О присвоении Прокурору СССР наименования Генерального прокурора СССР».

1946—1948 — Токийский процесс.

1947, 22 июля — организованы одногодичные юридические курсы подготовки городских прокуроров в Москве, Ленинграде и Харькове.

1949 — Хабаровский процесс.

1955, 24 мая — принято Положение о прокурорском надзоре в СССР.

1955, 5 ноября — созданы Курсы усовершенствования следователей при Прокуратуре СССР.

1965, 10 декабря — создан Институт усовершенствования следственных работников органов прокуратуры и охраны общественного порядка при Прокуратуре СССР.

1966, 14 декабря — принято Положение о военной прокуратуре.

1977, 7 октября — принята Конституция (Основной Закон) СССР, закрепление «высшего надзора» за органами прокуратуры СССР.

1978, 12 апреля — принята Конституция (Основной Закон) РСФСР.

1979, 30 ноября — принят Закон СССР «О прокуратуре СССР».

1979, 1 июня — созданы прокуратуры на особо режимных объектах.

1981, 4 августа — принято Положение о военной прокуратуре.

1990, 12 июня — принята Декларация о государственном суверенитете РСФСР.

1990, 15 ноября — образована единая система органов прокуратуры РСФСР.

1991, 26 декабря — распался СССР и создано Содружество Независимых Государств.

1992, 2 января — ликвидирована Прокуратура СССР.

1992, 17 января — принят Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации».

1993, 12 декабря — принята Конституция Российской Федерации.

2000, 5 июня — созданы управления Генеральной прокуратуры в федеральных округах.

2007, 5 июня — создан Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации.

2010, 28 декабря — принят Федеральный закон «О Следственном комитете Российской Федерации».

ПЕРВЫЕ ЛИЦА ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПРОКУРАТУРЫ

Генерал-прокуроры Российской империи (с 1802 г. — министры юстиции)

1722—1726, 1730—1731 гг. — Ягужинский Павел Иванович

1731—1740 гг. — должность вакантна

1740—1760 гг. — Трубецкой Никита Юрьевич

1760—1761 гг. — Шаховской Яков Петрович
1761—1764 гг. — Глебов Александр Иванович
1764—1792 гг. — Вяземский Александр Алексеевич
1792—1796 гг. — Самойлов Александр Николаевич
1796—1798 гг. — Куракин Алексей Борисович
1798—1799 гг. — Лопухин Петр Васильевич
1799—1800, 1801—1802 гг. — Беклешов Александр Андреевич
1800—1801 гг. — Оболянинов Петр Хрисанфович
1802—1803 гг. — Державин Гавриил Романович
1803—1810 гг. — Лопухин Петр Васильевич
1810—1814 гг. — Дмитриев Иван Иванович
1814—1817 гг. — Трощинский Дмитрий Прокофьевич
1817—1827 гг. — Лобанов-Ростовский Дмитрий Иванович
1827—1829 гг. — Долгоруков Алексей Алексеевич
1829—1839 гг. — Дашков Дмитрий Васильевич
1839 г. — Блудов Дмитрий Николаевич
1839—1862 гг. — Панин Виктор Никитич
1862—1867 гг. — Замятнин Дмитрий Николаевич
1867 г. — Урусов Сергей Николаевич
1867—1878 гг. — Пален Константин Иванович
1878—1885 гг. — Набоков Дмитрий Николаевич
1885—1894 гг. — Манасеин Николай Авксентьевич
1894—1905 гг. — Муравьев Николай Валерианович
1905 г. — Манухин Сергей Сергеевич
1905—1906 гг. — Акимов Михаил Григорьевич
1906—1915 гг. — Щегловитов Иван Григорьевич
1915—1916 гг. — Хвостов Александр Алексеевич
1916 г. — Макаров Александр Александрович
1916—1917 гг. — Добровольский Николай Александрович

***Генерал-прокуроры, министры юстиции
Российской республики***

Март—май 1917 г. — Керенский Александр Федорович
Май—июль 1917 г. — Переверзев Павел Николаевич
Июль 1917 г. — Ефремов Иван Николаевич
Июль—сентябрь 1917 г. — Зарудный Александр Сергеевич
Сентябрь 1917 г. — Демьянов Александр Алексеевич
Сентябрь—октябрь 1917 г. — Малянтович Павел Николаевич

Прокуроры РСФСР

1922—1928 гг. — Курский Дмитрий Иванович
1928—1929 гг. — Янсон Николай Михайлович
1929—1931 гг. — Крыленко Николай Васильевич
1931—1933 гг. — Вышинский Андрей Януарьевич
1934—1936 гг. — Антонов-Овсенко Владимир Александрович
1936 г. — Нюрина Фаина Ефимовна
1937—1938 гг. — Рычков Николай Михайлович
1938 г. — Голяков Иван Терентьевич
1938—1939 гг. — Панкратьев Михаил Иванович
1939—1948 гг. — Волин Анатолий Антонович
1948—1954 гг. — Баранов Павел Владимирович
1954—1963 гг. — Круглов Алексей Андреевич
1963—1970 гг. — Баранов Владимир Михайлович
1971—1984 гг. — Кравцов Борис Васильевич
1984—1990 гг. — Емельянов Сергей Андреевич
1990 г. — Трубин Николай Семенович

Прокуроры СССР (1923—1933 гг. — Прокурор Верховного Суда СССР, с 1946 г. — Генеральный прокурор СССР)

1924—1933 гг. — Красиков Петр Ананьевич
1933—1935 гг. — Акулов Иван Алексеевич
1935—1939 гг. — Вышинский Андрей Януарьевич
1939—1940 гг. — Панкратьев Михаил Иванович
1940—1943 гг. — Бочков Виктор Михайлович
1943—1948 гг. — Горшенин Константин Петрович
1948—1953 гг. — Сафонов Григорий Николаевич
1953—1981 гг. — Руденко Роман Андреевич
1981—1988 гг. — Рекунков Александр Михайлович
1988—1990 гг. — Сухарев Александр Яковлевич
1990—1992 гг. — Трубин Николай Семенович

Генеральные прокуроры Российской Федерации

1991—1993 гг. — Степанков Валентин Георгиевич
1993—1994 гг. — Казанник Алексей Иванович
1994—1995 гг. — Ильюшенко Алексей Николаевич
1995—2000 гг. — Скуратов Юрий Ильич
2000—2006 гг. — Устинов Владимир Васильевич
С 2006 г. — Чайка Юрий Яковлевич

1. СОЗДАНИЕ ПРОКУРАТУРЫ ПЕТРОМ I. ПРОКУРАТУРА В ЭПОХУ ДВОРЦОВЫХ ПЕРЕВОРОТОВ (1722—1762 гг.)

Учреждению российской прокуратуры предшествовал долгий период поиска эффективных форм и методов наблюдения и контроля за деятельностью государственного аппарата, пресечения нарушений закона со стороны чиновников. Надзорные функции выполняли в XVII—XVIII вв. различные структуры: при царе Алексее Михайловиче (1645—1676 гг.) — Тайный приказ, при Петре I (1682—1725 гг.) — фискалы, офицеры гвардии при Сенате. В определенной мере эти функции выполняли и сам царь, и Сенат. В терминологии периода абсолютистской монархии надзорная власть считалась частью власти монарха, осуществление которой и делегировалось прокуратуре, что выражено было уже Петром I в его знаменитой фразе о генерал-прокуроре — «око государево».

Петр I, осуществляя кардинальное реформирование всей организации государственного управления, создавая единое централизованное государство, учредил прокуратуру как орган надзора за соблюдением законности в Российской империи. Хотя Петр Алексеевич вступил на престол в 1682 г., каких-то организационных изменений в отправлении власти в стране в целом и контрольной власти в частности не было вплоть до марта 1701 г., когда была основана Ближняя канцелярия. Это явилось первым этапом формирования новой системы государственного контроля: государственные учреждения были обязаны каждый месяц отчитываться о расходовании казенных средств перед Канцелярией. Во главе вновь образованного ведомства встал Н. М. Зотов — один из ближайших соратников царя. Под его началом Ближняя канцелярия очень скоро взяла под контроль финансовую деятельность государственных центральных учреждений того периода и получила право составления государственного бюджета.

Серьезное изменение политической обстановки в мире (Северная война) и внутри страны потребовало значительного повышения налоговых сборов, увеличения рекрутских и трудовых наборов, введения разорительных повинностей по строительству флота и новых крепостей. Увеличение бюджета империи и числа чиновников в центральных ведомствах и в губерниях привело к росту должностных преступлений (взяточничество, казнокрад-

ство и др.). Причиной такой ситуации явилась совокупность нескольких факторов: определенные «традиции» российского служилого сословия, отсутствие у государства возможности регулярной оплаты чиновничьей службы, безответственность и безнаказанность чиновников. В контексте создаваемого абсолютистского государства ключ к решению проблемы Петр I увидел в создании системы надзора.

Указом от 2 марта 1711 г. Петр I создал в России надзорный орган — фискалитет¹. За образец этой службы царь взял соответствующие государственные органы, существовавшие в германских княжествах. Институт фискалов характеризовали новые для государственных органов России принципы: общеконтрольный характер компетенции, иерархически организованные территориальные подразделения, не подчиненные местной администрации, и всесословный принцип формирования.

В 1713 г. в России вводится должность генерал-фискала. Компетенция фискалов была подробно регламентирована в именном указе от 17 марта 1714 г. «О должности фискалов»². Она состояла в выявлении «всяких преступлений указов», при этом предписывалось особое внимание фискалам уделять преступлениям против государственной власти, интересов государственной службы, против правосудия (взяточничество, злоупотребление должностными полномочиями и вынесение неправосудного приговора). Однако, хотя для выявления нарушения закона фискалы получили право «тайно надсматривать», им запрещалось осуществление следственных действий и тем более отправление правосудия. Всю собранную информацию фискалы должны были направлять тому органу, который был вправе вынести решение в отношении «изобличаемого» лица. Несмотря на то что к ним предъявлялись высокие требования профессионального и морально-этического характера, фискальная служба была «порочной» в глазах общества. Кроме того, фискалы, которые должны были бороться со злоупотреблениями чиновников, не получали

¹ О порядке заседаний и делопроизводства в Правительствующем Сенате, и о должностях обер-фискалов : указ именной, данный Сенату 5 марта 1711 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. 1649—1825 гг. : в 48 т. (ПСЗРИ-1). СПб., 1830. Т. 4. № 2331. Подробнее об этом органе см.: Серов Д. О. Фискальная служба и прокуратура России первой трети XVIII века : автореф. дис. ... д-ра ист. наук. Екатеринбург, 2010. 52 с.

² О должности фискалов : указ именной от 17 марта 1714 г. // ПСЗРИ-1. Т. 5. № 2786.

жалованья из казны, а существовали за счет «собственных кормовых», что способствовало совершению должностных преступлений среди самих фискалов. Так что уже Петр I убедился в неэффективности службы фискалов, и после смерти императора начался процесс ее ликвидации.

Другим надзирающим органом, созданным в правление Петра I, стала прокуратура¹. Как и в случае с фискалитетом, созданию прокуратуры предшествовал поиск модели соответствующего органа. В настоящее время прообраз прокуратуры усматривают либо в королевской прокуратуре Франции, либо в шведском институте омбудсмена. Так, Д. О. Серов пишет, что «вопреки господствовавшей в те годы тенденции, внешнюю оболочку и само наименование прокуратуры заимствовали не из Швеции (где прокуроров не имелось), а из Франции»². Император мог оценить французскую модель прокуратуры, опираясь как на личные впечатления от посещения заседания парижского парламента 19 июля 1717 г., так и на данные, содержащиеся в послании контролера Адмиралтейской коллегии К. Н. Зотова. В послании была высказана идея создания должности «всенародного надзирателя или государственного стряпчего» с полномочиями, аналогичными компетенции генерал-прокурора Франции.

Однако сравнение функций французской и русской прокуратуры свидетельствует о том, что эти модели не были идентичными. Во Франции прокурорский надзор включал: административно-политическую деятельность прокурора, надзор за следствием и участие в деятельности судебного органа. С учетом этого более верным представляется мнение С. М. Казанцева о том, что прокуратура в России явилась «сплавом» элементов французской прокуратуры³. Так, из Франции прокуратура России заимствовала название и главную функцию — надзор за точным исполнением закона тем органом, при котором находится прокурор (во Франции это были судебные органы, а в России — при административных и судебных).

Создание прокуратуры в России началось с издания именных указов Петра I. Первым стал знаменитый указ от 12 января 1722 г.: «Надлежит быть при Сенате генералу-прокурору, обер-

¹ Серов Д. О. Прокуратура Петра I (1722—1725 гг.) : историко-правовой очерк. Новосибирск, 2002. 330 с.

² Там же. С. 32—33.

³ Казанцев С. М. Указ. соч. С. 134.

прокурору, также во всякой коллегии по прокурору...»¹. По мысли императора, предусматривалось создание прокуратур при Сенате, коллегиях и надворных судах (гофгерихтах). Затем последовали именные указы от 18 января 1722 г. о назначении первым генерал-прокурором П. И. Ягужинского и о назначении прокуроров в надворные суды, а также от 17 апреля 1722 г. о назначении прокуроров в семь коллегий и в Главный магистрат.

Именной указ «О должности генерал-прокурора», которым были утверждены полномочия генерал-прокурора, последовал 27 апреля 1722 г.² Это узаконение действовало вплоть до министерской реформы 1802 г. Высокое значение, которое придавал Петр I должности генерал-прокурора, в этом указе прослеживается в словах: «И понеже сей чин — яко око наше и стряпчий о делах государственных» (ст. 11 указа «О должности генерал-прокурора»).

Согласно этому указу генерал-прокурор обязан был следить за исполнением указов монарха в Сенате: «Генерал-прокурор повинен сидеть в Сенате и смотреть накрепко, дабы Сенат свою должность хранил и во всех делах, которые к сенатскому рассмотрению и решению подлежат, истинно, ревностно и порядочно, без потеряния времени, по регламентам и указам отправлял, разве какая законная причина ко отправлению ему помешает, что все записывать повинен в свой журнал», а также «смотреть, чтоб в Сенате не на столе только дела вершились, но самым действием по указам исполнялись, о чем он должен спрашивать у тех, кто на что указы получил, исполнено ль по ним в такое время, в которое начало и совершенство оного исполнено быть может» (ст. 1 указа «О должности генерал-прокурора»).

Такое положение обусловило быстрое усиление роли генерал-прокурора, который стал первым лицом в Сенате, мини-

¹ О бытии при Сенате генерал и обер-прокурорам, рекетмейстеру, экзекутору, и герольдмейстеру, а в каждой коллегии по прокурору; о выборе кандидатур к оным местам, и о чинении при сем выбор и баллотировании присяги, по приложенной форме : указ именной, данный Сенату 12 янв. 1722 г. // ПСЗРИ-1. Т. 6. № 3877 ; О бытии в надворных судах прокурорам и о принятии доносов от фискалов и людей посторонних : указ именной от 18 янв. 1722 г. // Там же. № 3880 ; О должности прокурора в Коллегиях, Мануфактур и Штатс-конторах, в Магистратах и в надворных судах : указ именной от 27 апр. 1722 г. // Там же. № 3981.

² О должности генерал-прокурора : указ именной от 27 апр. 1722 г. // ПСЗРИ-1. Т. 6. № 3979.

стром и единственным посредником между Сенатом и императором. Ему было предоставлено право объявлять устные высочайшие указы и повеления и передавать монарху сенатские доклады, рапорты и мемории.

Генерал-прокурору предписывалось «накрепко смотреть, дабы Сенат в своем звании праведно и нелицемерно поступал» (ст. 2 указа «О должности генерал-прокурора»). С этой целью он обязан был в случае нарушения закона немедленно «предлагать Сенату явно, с полным изъяснением, в чем они или некоторые из них не так делают, как надлежит, дабы исправили. А ежели не послушают, то должен в тот час протестовать и оное дело остановить».

Поскольку неисполнение указов могло быть вызвано не только субъективными факторами, но и неопределенностью самих правовых актов, то генерал-прокурору предоставлялось право предлагать Сенату давать разъяснения подобных актов в форме сенатских указов (ст. 10 указа «О должности генерал-прокурора»).

Кроме того, был установлен контроль генерал-прокурора за прокурорами, «дабы в своем звании истинно и ревностно поступали». Этот контроль дополнялся и иными средствами: фискалы обязаны были подавать донесения генерал-прокурору о недостатках в работе прокуроров коллегий и надворных судов (ст.ст. 4, 7 указа «О должности генерал-прокурора»).

Что касается практической деятельности прокуратуры, то она совпадала с обязанностями генерал-прокурора. Основопологающим направлением деятельности прокуратуры была надзорная, которая реализовывалась через «наблюдение», «предложения с напоминаниями», или предостережения, и «протестацию» и «донесения» высшему органу надзора. Предметом наблюдения была «законность» деятельности местного управления: для этого прокурору предоставлялась возможность присутствовать при делопроизводстве в правительственных местах, контролировать поступление и исполнение указов, получать любые справки, выписки, решения и т. д.

При выявлении нарушения закона в поднадзорном учреждении прокурор следовал определенной процедуре. Он направлял напоминание — предостережение или устный протест должностным лицам, которые были обязаны исполнить прокурорские требования. Если такое «предписание» игнорировалось, то направлялся протест в письменном виде руководству учрежде-

ния, которое должно было принять скорейшие и действенные меры для исправления. Меры, принимаемые высшими инстанциями прокуратуры, носили характерное наименование «инсти- гации». В случае продолжавшегося неисполнения законных требований прокурор имел право обратиться с донесением непосредственно к генерал-прокурору для сообщения в Сенате, а генерал-прокурор в аналогичной ситуации обращался лично к императору.

Другим важным направлением в работе прокуратуры вообще и на начальном этапе ее развития в частности была следственная работа, которая в начале XVIII в. нормативно предусмотрена не была. Так, в марте 1722 г. генерал-прокуратура смогла выявить следы преступлений, совершенных фискалами; дело приобрело настолько большой размах, что при генерал-прокуроре потребо- валось создать особую следственную канцелярию. Если бы не вмешательство монарха, который в январе 1723 г. реорганизовал следственную канцелярию в розыскную контору Вышнего суда¹, то еще в начале XVIII в. к функциям прокуратуры могли доба- виться полномочия по проведению следственных действий. Впрочем, это не помешало многим тогдашним высокопоставлен- ным чиновникам, и в первую очередь фискалам, обвиняемым в злоупотреблениях, понести наказание.

Петр I, воплощая идеи абсолютизма, охватил надзором и сфе- ру духовных дел. Указом от 11 мая 1722 г. при Святейшем синоде была учреждена должность обер-прокурора, по выражению им- ператора — «ока государева и стряпчего о делах государствен- ных в Синоде»².

Должностные обязанности обер-прокурора определялись Ин- струкцией обер-прокурору Синода от 13 июня 1722 г.³ и по ха- рактеру были аналогичны полномочиям генерал-прокурора. Обер-прокурор имел в своем распоряжении синодальную канце- лярию, был «повинен сидеть в Синоде и смотреть накрепко, дабы Синод свою должность хранил и во всех делах, которые к синод- скому рассмотрению и решению подлежат, истинно, ревностно и

¹ Серов Д. О. Забытое учреждение Петра I: Вышний суд (1723—1726 гг.) // Российское самодержавие и бюрократия : сб. ст. в честь Н. Ф. Демидовой / отв. ред. А. А. Преображенский. М., 2000. С. 219—237.

² О выборе в обер-прокуроры Синода из офицеров : указ именной от 11 мая 1723 г. // ПСЗРИ-1. Т. 6. № 4001.

³ Инструкция обер-прокурору Святейшего Синода от 13 июня 1722 г. // ПСЗРИ-1. Т. 6. № 4036.

порядочно, без потери времени, по регламентам и указам отправлял, разве какая законная причина ко отправлению ему помешает, что все записывать повинен в свой журнал; а также накрепко смотреть, чтоб в Синоде не на столе только дела вершились, но самым действием по указам исполнялись».

Хотя в течение XVIII в. значение обер-прокуроров Синода постепенно усиливалось, тем не менее влияние их оставалось ограниченным и зависело от характера и степени близости ко двору носителей этой должности (как правило, это были бывшие военные)¹.

Таким образом, органы прокурорского надзора изначально были разделены на две независимые друг от друга части — сенатскую и синодальную (обер-прокурор Святейшего синода не подчинялся генерал-прокурору Правительствующего сената). Император исходил в данном вопросе из той предпосылки, что Сенат и Синод являются равноправными учреждениями, что нормативно было закреплено в п. 2 и п. 11 Инструкции от 21 июня 1722 г. обер-прокурору Св. Синода. При равноправии сенатской прокуратуры и синодальной, однако, не наблюдалось их равной значимости — к концу 1722 г. генерал-прокурору подчинялись прокуроры десяти коллегий, Главного магистрата и шести надворных судов, а синодальному обер-прокурору — исключительно прокурор Монастырского приказа.

Прокурорский надзор не охватил все центральные органы власти. Фактически в нарушение указа от 12 января 1722 г. осталась без прокуратуры Коллегия иностранных дел. В данном случае сказались как специфика ведомства, так и личное внимание Петра I к внешнеполитическим делам. Не были учреждены прокуратуры в пяти надворных судах (Енисейском, Казанском, Нижегородском, Рижском и Тобольском) и в Московской конторе Сената. Император также не предусмотрел распространение прокурорского надзора на прочие ведомства. Хотя коллегии образовывали в то время единый «стержень» системы центрального управления, они не охватывали ее полностью. Так, в первой половине 1720-х гг. в стране функционировали как минимум десять центральных учреждений, устроенных без соблюдения принципа коллегиальности (Преображенская, Тайная, Главная, Полицеймейстерская, Фискальная канцелярии, Канцелярия рекрутного

¹ Вяткин В. В. Первые синодальные прокуроры (1722—1758 гг.) // Вопросы истории. 2009. № 12. С. 145—151.

счета, Канцелярия от строений, Дворцовая, Медицинская и Ямская канцелярии), в которых прокуроры отсутствовали.

Учитывая данное обстоятельство, а также то, что осуществление прокурорского надзора в отношении ряда государственных органов изначально не предусматривалось, а несколько назначенных прокуроров так и не вступили в должность, следует констатировать, что отечественная прокуратура при Петре I не была полностью сформирована.

Состав российской прокуратуры к 1723 г. оставался малочисленным — на всю империю приходилось тогда 20 прокуроров (17 прокуроров в центральных учреждениях и надворных судах, трое в Синоде и Сенате). Штатный состав самих прокуратур был достаточно скромным — при коллежских и надворных прокурорах состояло по два канцелярских служащих максимум, при генерал-прокуроре — целых семь: канцелярист и шесть копиистов. При этом иных должностей не предусматривалось.

Примечательно, что по замыслу императора изначально прокуратура как отдельное ведомство не финансировалась, ее сотрудники получали оплату за свои труды из бюджетов поднадзорных им учреждений. Однако в правление Петра I такой порядок утвержден не был, а государственное штатное расписание с зафиксированными окладами прокуроров утвердили в марте 1725 г. До того назначенные прокуроры вообще получали денежное содержание по предыдущему месту службы.

Благодаря Петру I в России впервые появилась вертикаль контроля. Прокуратура в начале своего образования и становления выполнила возложенную на нее Петром I задачу, а прокурорский надзор стал значимым фактором внутригосударственной жизни. Под надзором прокуратуры в 1722—1727 гг. оказалась преимущественно вершина тогдашней системы управления — высшие и коллегиально устроенные центральные учреждения. Прочие звенья правительственного аппарата остались заведомо вне сферы прокурорского надзора. Действуя в узких рамках, прокуратура сумела заявить о себе, не став очередным декоративным институтом российской государственности, которых в процессе осуществления реформ Петром появлялось довольно много.

Однако в деятельности прокуратуры проявились и серьезные недостатки, связанные с общим характером государственного устройства и стилем управления того времени, — активность осуществления прокурорского надзора напрямую зависела от деятельности монарха.

После смерти Петра I прокуратура оказалась «лишним» государственным органом. Екатерина I (1725—1727 гг.), а в большей степени Верховный тайный совет фактически ликвидировали прокурорский надзор: не принимались узаконения о прокуратуре, новые прокуроры на должности не назначались, а уже назначенные сотрудники определялись на другие посты. П. И. Ягужинский был отправлен в «почетную отставку» на должность посла в Речи Посполитой. Такая ситуация была вызвана острой борьбой между придворными группировками за власть, усилением влияния фаворитов монархов, которые не нуждались в каком-либо надзоре. Закономерно, что при Петре II (1727—1729 гг.) в 1727 г. должности прокуроров при надворных судах и прокуроров большей части коллегий были упразднены; должность генерал-прокурора сохранилась, но оставалась вакантной.

Однако уже в царствование Анны Иоанновны (1730—1740 гг.) начинается возрождение прокуратуры. Манифестом от 2 октября 1730 г. были произведены назначения на должности генерал-прокурора, обер-прокурора, прокуроров в коллегиях и других судебных местах, тем самым произошло восстановление прокуратуры¹. Основанием для принятия такого решения было то, что «в государственных делах слабое чинится управление и челобитники по делам своим справедливого и скорого решения так, как указы повелевает, получить не могут, и бедные от сильных утесняемы, обиды и разорения претерпевают». Обязанности генерал-прокурора были возложены на П. И. Ягужинского, впрочем, уже в 1731 г., после конфликта с Э. И. Бироном — фаворитом Анны Иоанновны, он вернулся на дипломатическую службу. Только в 1740 г. на должность генерал-прокурора был назначен Н. Ю. Трубецкой.

Во исполнение манифеста Сенат принял указ от 2 апреля 1731 г. о назначении прокуроров в Юстиц-коллегию и некоторые губернии, а также об организации их деятельности². Вновь

¹ О назначении при Сенате генерал-прокурора и в помощь ему обер-прокурора, об определении в коллегиях и других присутственных местах прокуроров и о наблюдении Сенату, чтоб челобитчики правым и нелицемерным судом удовольствованы, а в государственных делах рассмотрение и решение чинимы были со всякой ревностью и добрым порядком : манифест от 2 окт. 1730 г. // ПСЗРИ-1. Т. 8. № 5625.

² Об определении прокуроров в Юстиц-коллегию и в губернии, и о сочинении им инструкции для порядочного отправления дел по их должности : указ сенатский от 2 апр. 1731 г. // ПСЗРИ-1. Т. 8. № 5736.

назначенных прокуроров было поручено «отправить в те губернии немедленно, а что надлежит в дополнение их должности: а именно в смотрение сборов, чтоб повсягдно сполна в казну доходили, а в доимку не запускали, також во всяких окладах, подрядах, порядочно и без казенного убытка чинено было и о прочем, что к лучшему смотрению и предосторожности принадлежит, то в инструкциях их изъяснить».

Именной указ «О должности прокурора» императрица подписала 3 сентября 1733 г.¹ Этот указ содержал определение круга полномочий прокурора. В пункте 1 указа была закреплена обязанность прокурора по осуществлению надзора за деятельностью губернаторов и их заместителей, а также за порядком ведения делопроизводства в губернской канцелярии. При выявлении нарушений прокурор был обязан предписывать губернатору устранять выявленные нарушения. С этой целью прокурор «повинен иметь книгу, в которой записывать, на одной половине в который день какой указ состоялся, а на другой половине записывать, когда что по оному указу исполнено или не исполнено, и для чего, и прочая обстоятельства нужные вносить». Согласно п. 2 указа прокурор осуществлял надзор за деятельностью судебных органов. В случае обнаружения нарушений при рассмотрении дел судами он должен был обратиться к губернатору с предложением об устранении нарушений закона. Если губернатор не реагировал, прокурор опротестовывал судебные решения в так называемых «письменных протестациях», которые направлялись на имя генерал-прокурора; исполнение судебных решений приостанавливалось. В пункте 5 закреплялись обязанности по финансовому надзору: «иметь крепкое смотрение» за доходами и расходами губерний. Регламентация прокурорского надзора за рассмотрением дел «колодников» содержалась в п. 6 указа. На прокурора также была возложена обязанность принимать и «все доношения, от кого б ни были, касающиеся ... Ее Императорского Величества» и «по оным инстиговать». С учетом этого должность прокурора в губернии являлась «оком Генерал-Прокурора в той губернии» (п. 7). Наконец, в указе предусматривалось, если прокурор «должность свою ведением и волею преступит», привлекать его к ответственности; наказанием в этом случае явля-

¹ О должности прокурора : указ именной от 3 сент. 1733 г. // ПСЗРИ-1. Т. 9. № 6475.

лась смертная казнь или вечная ссылка на принудительные работы, сопряженная с членовредительством («вырезанием ноздрей»). Такие наказания применялись лишь к прокурорам, допустившим умышленное «стяжательство». В других случаях предписывалось применять более легкие наказания: «...то за первую вину на полгода жалованья, а за другую на год вычтена будет, а за третью лишить чина, и половины имения движимого и не движимого взято будет, и на десять лет на каторжную работу сослан будет».

Таким образом, в правление Анны Иоанновны прокуратура не только была восстановлена в своем первоначальном виде, но были приняты меры по ее совершенствованию.

После смерти Анны Иоанновны новым императором стал Иван VI Антонович (1740—1741 гг.), при этом власть осуществляли регенты — Э. И. Бирон, а затем мать монарха — Анна Леопольдовна. Для прокуратуры это было время краткого забвения.

В царствование Елизаветы Петровны (1741—1761 гг.), стремившейся продолжить реформы своего отца во всех направлениях государственной и политической деятельности, прокуратура была восстановлена в рамках петровского указа. Елизавета Петровна 12 декабря 1741 г. издала именной указ¹, восстановивший права Сената, генерал-прокурора, обер-прокурора и губернских прокуроров. Этим же указом императрица учредила Кабинет Ее Величества в качестве личной канцелярии, который и стал основным органом государственного управления. В Кабинет вошел и генерал-прокурор.

Эта мера не привела к повышению эффективности и деятельности прокурорского надзора: он по-прежнему оставался формальным из-за политики правительства в целом, преследовавшей подачу доносов в охранительных целях, а также несамостоятельности органов прокуратуры, слабости и недостатка законных средств надзора и низких профессиональных качеств чиновничества того времени. Основное содержание циркуляров генерал-прокурора Н. Ю. Трубецкого составляли вопросы исполнительской дисциплины прокуроров, надзор за работой присутственных мест, сроками рассмотрения дел, содержанием колод-

¹ О восстановлении власти Сената в правлении внутренних государственных дел; об учреждении по прежнему в губерниях прокуроров, и об определении для управления иностранными делами канцелярии : указ именной от 12 дек. 1741 г. // ПСЗРИ-1. Т. 9. № 8480.

ников. Губернские прокуроры, в свою очередь, вносили протесты по самым разнообразным основаниям: о неправильной выплате жалованья, о невыдаче паспортов, о волоките в канцеляриях и различных злоупотреблениях должностных лиц.

Короткий период правления Петра III (1762 г.) в истории прокуратуры следов не оставил.

Подводя итог первого этапа развития отечественной прокуратуры, можно констатировать, что за это время прокуратура прошла тернистый путь от своего создания к признанию ее одним из важнейших органов государственной власти. В период дворцовых переворотов прокуратура то фактически прекращала свою деятельность, то восстанавливалась. Неоднозначное отношение монархов к органу надзора отражалось на статусе прокуроров и их деятельности по обеспечению эффективной работы государственных органов, а «восстановление» прокуратуры говорит о ее востребованности.

Отечественная прокуратура с момента создания обладала особыми чертами. Иностранный опыт, в частности королевской прокуратуры Франции, если и принимался во внимание, не оказал значительного влияния.

Указы Петра I 1722 г. заложили основы деятельности прокуратуры, и его преемники не изменяли их, а лишь совершенствовали отдельные элементы. Характерные черты прокуратуры проявились в организации и направлениях деятельности. Прокуратура изначально имела двойную структуру — сенатскую и синодскую, обе части которой были самостоятельными. Наиболее разветвленную организацию имела первая: сенатскую прокуратуру возглавлял генерал-прокурор, в подчинении которого находились прокуроры при центральных органах власти (коллегии), при местных (губернские присутствия) и при судах. Что касается синодской прокуратуры, то возглавлявший ее обер-прокурор состоял при Святейшем синоде и надзирал за православным духовенством. Со временем в развитии прокуратуры проявилась новая тенденция — сочетание ведомственного принципа организации прокурорской службы и территориального.

Столь же самобытной была сфера деятельности прокуратуры. Основной круг должностных обязанностей прокуроров составили надзор за законностью деятельности (решений) органов власти и судов, а также особые виды надзора за состоянием финансов и «колодниками», т. е. учреждениями, исполняющими уголовные наказания. Причем объем полномочий сенатской проку-

ратуры и губернской был разным. Если генерал-прокурор как глава Сената располагал властными полномочиями не только в надзорной, но и в административной сфере, то деятельность местных прокуроров состояла в принесении протестов на решения администрации и суда, в проверке соблюдения сроков рассмотрения дел и сроков содержания под стражей.

Закрепление за прокуратурой общенадзорных функций стало отличительной чертой отечественной модели данного государственного органа.

Контрольные вопросы

1. В связи с каким событием Днем работника прокуратуры Российской Федерации считается 12 января?
2. Какой была структура прокуратуры при Петре I?
3. Какими правовыми актами определялись полномочия прокурора?
4. Назовите основные направления деятельности прокуратуры на первом этапе ее развития.

2. ПРЕОБРАЗОВАНИЯ СЕНАТА И ПРОКУРАТУРЫ В ПРАВЛЕНИЕ ЕКАТЕРИНЫ II (1762—1796 гг.)

В правление Елизаветы Петровны осуществлялось, прежде всего, восстановление петровских учреждений, но их деятельность оставалась прежней. Положение дел не изменилось и в короткое царствование Петра III. Только с воцарением Екатерины II (1762—1796 гг.) в Российской империи начинает проводиться масштабная административная реформа¹. Недостатки существовавшей системы управления, особенно проявлявшиеся в деятельности Сената, были очевидными и требовали ее реформирования. Негативное отношение императрицы к Сенату как выразителю мнения аристократии привело к тому, что последний хоть и сохранил статус центрального органа империи, но был отстранен от проведения реформ. В основу преобразований Екатерины II была положена идея отделения административного управления от судопроизводства. Что касается изменений в организации надзора, то они на тот момент времени представляли собой вторичную, несамостоятельную цель. По мнению императрицы, вы-

¹ Корф С. А. Административная юстиция в России. СПб., 1910. Кн. 1. С. 3—86.

раженному в Наказе Комиссии о составлении проекта уголовного уложения¹, особого надзора не требовалось, так как сама система управления, основанная на идеализированном всемогущем законе, должна была отвечать за порядок и законность.

Начало административным реформам положил манифест от 15 декабря 1763 г.², согласно которому Сенат был разделен на шесть департаментов. Первый департамент должен был стать главным департаментом в новом Сенате и центральным органом управления в отношении Синода, Герольдии, Эконом-, Ревизион-, Берг-, Мануфактур- и Коммерц-коллегий, Камер-, Штатс- и Соляной контор, Канцелярии опекунов иностранных и Канцелярии конфискаций, Экспедиций секретной и тайной, Главного магистрата и банковских контор. Второй департамент стал судебным, Третий — по делам губерний, находившихся на особом положении, Четвертый ведал военными и морскими делами, Московские департаменты (5-й и 6-й) рассматривались как вспомогательные органы. В дальнейшем в Сенате периодически производилось перераспределение дел, благодаря чему рассмотрение административных и надзорных дел было сосредоточено в Первом департаменте; остальные же постепенно превращались в судебные. Первый департамент возглавил генерал-прокурор, при остальных состояли обер-прокуроры. Сенатские прокуроры получили возможность выступать в качестве «согласователей мнений сенаторов» в целях достижения единогласия при решении дел департаментами Сената и докладывать императрице о проблемах в законодательстве.

Организационное изменение структуры Сената имело своим результатом разделение этого органа на правительствующий (административный) и судебный, а также упорядочивание ведения административных дел в государстве. Хотя реализовать принцип разделения властей в отношении Сената последовательно не удалось, но ограничение его законодательных и исполнительных функций в пользу верховной власти произошло.

Позднее, в 1787 г., Екатерина II вновь вернулась к идее реформирования Сената, и к весне 1788 г. проект реформы был

¹ Екатерина II. Наказ Комиссии о сочинении проекта нового уложения, с принадлежащими к тому приложениями. М. : Печатан при Сенате, 1767. 118 с.

² Об учреждении в Сенате, в Юстиц, Вотчинной и Ревизион коллегиях департаментов; о разделении по оным дел : манифест от 15 дек. 1763 г. // ПСЗРИ-1. Т. 16. № 11989.

подготовлен¹. Главными вопросами, которые интересовали императрицу в данной области, были распределение сенатских департаментов, ограждение судебных органов от незаконного вмешательства Сената и урегулирование деятельности Сенатской канцелярии. Сведений о постановке вопроса отделения надзора от управления в проекте не содержалось: если функции надзора и упоминались, то всегда в контексте надзора за исполнительностью и законностью деятельности подчиненных мест. Впрочем, этот проект остался нереализованным из-за начавшихся войн с Турцией и Швецией.

Таким образом, реформа Сената не затронула организации надзора. Очевидно, что императрица посчитала этот аспект власти принадлежащим только ей как монарху. По манифесту 1763 г. произошло усиление лишь административных позиций генерал-прокурора и обер-прокуроров. С другой стороны, усиление административной власти генерал-прокурора со временем привело к фактическому изменению его полномочий — из лица, осуществляющего надзор, он превращался в «министра» — премьер-министра или министра финансов. Юридически же утраты надзорных полномочий не произошло: прокурор по-прежнему осуществлял производство по делам государственным, секретным и «интересным», а также всем тем, которые «найдет нужным подчинить своему непосредственному надзору». В ведении генерал-прокурора оставалось назначение прокуроров в коллегии и губернии. Тем не менее связь между генерал-прокурором и остальной прокуратурой ослабевает.

В 1764 г. Екатерина II назначила генерал-прокурором князя А. А. Вяземского. Назначение сопровождалось передачей ему «секретнейшего наставления»², в котором императрица изложила свои взгляды на будущую деятельность нового генерал-прокурора и место Сената в структуре органов управления. Императрица указывала, что «вреднее для общества ничего быть не может, как генерал-прокурор такой, которой к своему Государю совершенного чистосердечия и откровенности не имеет, так как и для него хуже всево не иметь от Государя совершенной доверенности, понеже он по должности своей обязывается сопротивляться наисильнейшим людям, и, следовательно, власть Государская

¹ Корф С. А. Указ. соч. С. 79.

² История Правительствующего Сената за 200 лет. СПб., 1911. Т. 2. С. 793—796.

одна его подпора». Она ориентировала нового генерал-прокурора быть объективным в исполнении своих обязанностей: «В Сенате найдете вы две партии, но здравая политика с Моей стороны требует оные отнюдь не уважать, дабы им чрез то не подать твердости и они бы скорее тем исчезли, а только смотрела Я за ними недреманным оком, людей же употребляла по их способности к тому или другому делу. Обе партии старатся будут ныне вас уловить в свою сторону. ...Вам не должно уважать ни ту, ни другую сторону, обходится должно учтиво и безпристрастно, выслушать всякого, имея только единственно пользу отечества и справедливость в виду, и твердыми шагами идти кратчайшим путем к истине. В чем вы будете сумнителен, спроситесь со Мною, и совершенно надейтесь на Бога и на Меня, а я, видя такое ваше угодное Мне поведение, вас не выдам, вы же чрез выше писанные принципы заслужите почтение у тех и у других, бездельникам будете в страх, а честным людям в покровительство». Екатерина II особо отмечала, что генерал-прокурор, имея право ежедневного доклада монарху, может «ее [правду] говорить, не боясь ничего, и спорить против Меня без всякого опасения, лишь бы только то благо произвело в деле». Что касается направлений деятельности нового генерал-прокурора, императрица предписала ему уделить особое внимание надзору за финансами империи, наведению порядка в законодательстве империи и в управлении в отдельных провинциях (Малая Россия, Смоленская, Лифляндия и Финляндия), поддержанию порядка в делопроизводстве Сенатской канцелярии.

Содержание этого документа и последующая деятельность А. А. Вяземского свидетельствуют о начавшемся превращении Сената из верховного органа управления в орган управления, подчиненный власти генерал-прокурора. Логическим завершением этого процесса явился именной указ от 14 сентября 1774 г.¹, которым при Первом департаменте была учреждена должность обер-прокурора; за генерал-прокурором было оставлено только присутствие в общем собрании Сената и ведение «государственных и интересных дел». Чем разнообразнее и важнее становились административные функции генерал-прокурора, тем

¹ О бытии в 1 Сената департаменте обер-прокурору; о присутствии генерал-прокурору в общем Сената собрании, о представлении докладов и рапортов к Высочайшему утверждению или сведению через генерал-прокурора : указ именной, данный Сенату, от 19 сент. 1774 г. // ПСЗРИ-1. Т. 19. № 14192.

сильнее надзорная власть оказывалась его второстепенным полномочием. Однако изменения имели ограниченный характер и не затронули систему и деятельность губернских органов прокурорского надзора. Последние сохранялись в неизменном виде до реформы 1775 г.

Изменяя в 1775 г. систему местного управления согласно Учреждениям для управления губерний¹, Екатерина II не могла обойти и органы надзора на местах. Основная идея реформы 1775 г. — децентрализация власти в сфере управления — неизбежно должна была оказать влияние и на положение органов надзора.

По замыслу императрицы, каждый из наместников должен был являться самостоятельным центром власти в провинции («хозяином своей губернии»), вокруг которого объединялось управление в наместничестве; зависел он исключительно от монарха. Генерал-губернаторы получили огромную и весьма неопределенную власть, в их функции входил и надзор. В частности, наместник надзирал за законностью и за деятельностью всех административных органов наместничества и должностными лицами; его надзорная власть распространялась также и на судебные органы.

Обширность полномочий наместников отразилась на положении прокуратуры. Так, ст.ст. 95 и 405 Учреждений для управления губерний обязывали прокуроров доносить о замеченных ими беспорядках, злоупотреблениях и других нарушениях закона наместническому правлению. Это укрепило связи прокуроров с местной администрацией и, соответственно, ослабило связи с генерал-прокурором и Сенатом. Со временем такое положение должно было привести к полному отстранению Сената от надзора за делами на местах.

В соответствии с Учреждениями для управления губерний произошла структурная реорганизация прокуратуры. Организации и деятельности местной прокуратуры были посвящены главы I, III и XXVII указанного правового акта. В связи с изменениями административно-территориального устройства система губернской прокуратуры стала более разветвленной. Так, согласно ст. 42 Учреждений для управления губерний «при наместническом правлении и при палатах определяются губернский проку-

¹ Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи от 7 нояб. 1775 г. // ПСЗРИ-1. Т. 20. № 14392.

пор, губернский стряпчий казенных дел и губернский стряпчий уголовных дел»; должности прокуроров и стряпчих создавались при губернском магистрате (ст. 44), а в уездах — только стряпчего (ст. 46). С другой стороны, аналогичные должности создавались и при судебных органах — при верхнем земском суде (ст. 43) и при верхней расправе (ст. 45). В каждой губернии система местной прокуратуры состояла из 12 лиц — четырех прокуроров и восьми стряпчих.

Все должности прокуроров «определяются Сенатом по предложению генерал-прокурора» (ст. 77). Впрочем, в действительности независимостью от местной администрации прокуроры не обладали: показательно содержание нормы ст. 405: «...прокурор доносит не токмо генерал-губернатору, но и генерал-прокурору» — это, прежде всего, напоминание прокурору о необходимости подавать рапорты генерал-прокурору, а не только наместнику в соответствии с изменившимся порядком дел.

Стряпчие же вообще назначались наместническим правлением (ст. 80), поэтому изначально они находились в гораздо большей (фактической) зависимости от главы местной администрации, хотя при исполнении своих полномочий были подчинены губернскому прокурору: «Он должен принимать от них [прокуроров и стряпчих] доношения, и об оных предлагать, где надлежит» (ч. 11 ст. 405). Учреждения для управления губерний предписывали, чтобы губернские стряпчие казенных и уголовных дел подавали губернскому прокурору советы, и «почитаются, что они все трое едиными устами говорят» (ч. 8 ст. 405).

Губернский прокурор возглавлял прокуроров и стряпчих, но его власть над подчиненными была ограничена. На должности последние назначались без участия губернского прокурора. По сенатскому указу 1781 г.¹ губернский прокурор не имел права налагать на них взыскания и требовать устных объяснений, в отличие от губернского правления. Следовательно, согласно Учреждениям для управления губерний устанавливалась зависимость прокуратуры от местной администрации.

Перед прокурорами и стряпчими в губерниях ставились единые задачи. Согласно ст. 404 Учреждений для управления губер-

¹ О требовании губернскими прокурорами от уездных стряпчих в потребных случаях письменных по делам объяснений и о представлении для наложения на них пени, наместническими правлениями : указ сенатский от 17 дек. 1781 г. // ПСЗРИ-1. Т. 21. № 15301.

ний «вообще губернский прокурор и губернские стряпчие смотрят и бдение имеют о сохранении везде всякого порядка законами определенного, и о производстве и отправлении самых дел. Они сохраняют целостность власти, установлений и интереса императорского величества, наблюдают, чтоб запрещенных сборов с народа никто не собирал, и долг имеют истреблять повсюду зловредные взятки». Другими словами, их задачей было осуществление надзора за исполнением законов губернскими учреждениями, соблюдение интересов монарха, а также охрана прав подданных. Последнее направление надзорной деятельности возникло еще в правление Елизаветы Петровны; Екатерина II также уделяла ему должное внимание, но на практике забота государства о народе так и оставалось преимущественно декларативной.

Учреждения для управления губерний также отнесли к компетенции прокуратуры надзор за законностью в судопроизводстве по следующим направлениям: а) «взыскание исполнения узаконений»; б) наказание преступников; в) защита невиновных. Вместе с тем этот правовой акт предусмотрел участие в рассмотрении дел в суде, причем его осуществление было возложено на стряпчих губернских судебных органов. Екатерина II наделила стряпчих такими полномочиями, которые превращали их из «помощников прокурора» в участников процесса, адвокатов интересов казны. Так, один из двух стряпчих «ведал» уголовные дела, являясь публичным обвинителем, другой — казенные или «интересные» дела в качестве представителя казны или казенных интересов. И хотя в своих разъяснениях на решения судов Сенат сравнивал стряпчего по казенным делам в процессуальном положении с челобитчиком, он указывал, что стряпчий всегда является «блюстителем закона», даже по делам казны; его роль в качестве общественного обвинителя должна главенствовать над второй обязанностью, представлением интересов казны. В этом институте полностью реализовалась мысль Екатерины II о создании должности особых государственных обвинителей, выраженная в «Наказе».

Помимо общего и судебного надзора Учреждения для управления губерний возложили на прокуратуру также надзор за местами лишения свободы и нравственный полицейский надзор. Отметим, что надзор за местами заключения к тому времени относился к функциям прокуроров: «Губернский прокурор попечение имеет о прокормлении под стражею содержащихся, и чтоб дела сих людей скорее решение получили, и они бы скорее от-

правлены или выпущены были» (ч. 13 ст. 405). Новеллой была норма, обязавшая прокуроров «ходить чаще по тюрьмам, по крайней мере, единожды в неделю, а именно по пятницам после обеда, дабы посмотреть состояние в тюрьме содержащихся, и доходит ли до них все то, что им определено, и содержат ли их сходственно их состоянию и человеколюбию».

Нравственно-полицейские обязанности прокуроров состояли в наблюдении за порядком в обществе: «Губернский прокурор долженствует доносить наместническому правлению все то, что до сведения его дойдет, а именно: буде где в наместничестве есть непослушание, или ропот, о нарушении правил благочиния и о всяком причиняющемся многим соблазне, законам противном поступке, вине, или преступлении, о запрещенной торговле, или о помешательстве законам противном дозволенной торговле, о нарушении тишины, о нарушении в верности присяги, о казенном и общественном ущербе...» (ч. 4 ст. 405).

Права и обязанности губернских прокуроров согласно Учреждениям для управления губерний изменились сравнительно мало: те права, которые уже сложились на практике, были либо уточнены, либо закреплены в законе.

Прокуроры должны были предупреждать нарушения закона, постоянно следя за состоянием законодательства в империи: «Когда присланы будут новые общие узаконения, или учреждения, или указы в губернию, или наместничество, тогда для записания в книгу законов, учреждений и указов, губернское правление и палаты выслушивают на перед заключения губернского прокурора, сей предложит им тогда новоизданный закон, учреждение или указ, с каким узаконением сходен, или каким узаконениям противен, или в отмену, или в поправление, или дополнение которых» (ч. 1 ст. 405). При решении любого дела, при открытии заседания, прокурор также давал заключение о существующих по данному предмету законах (ч. 3 ст. 405, ч. 2 ст. 408). Прокуроры наделялись правом толкования законов, уточнялись основания для дачи таких разъяснений, причем губернские власти были обязаны выслушивать толкование прокурора. Если напоминания не действуют, то прокуроры должны были сообщать об этом начальству. Иными словами, прокурор выполнял функции юрисконсульта в государственных органах на местах.

Специальное заключение прокурора требовалось и для разрешения вопроса о подсудности по делам казны. Сенатским ука-

зом от 5 ноября 1782 г.¹ прокурору напоминалось, что такое заключение он мог давать по запросу губернского правления или палат, а не по собственной инициативе, и он не вправе был навязывать свое мнение. Давая заключение о толковании законов, прокурор был обязан направлять копию такого заключения генерал-прокурору, который, в свою очередь, вносил в него поправки, «дабы повсюды одинаковое понятие принимали об общих установлениях» (ч. 6 ст. 405). Включение в Учреждения для управления губерний нормы о единообразном толковании и применении законов стало неотъемлемой чертой института прокурорского надзора.

В сфере общего надзора при обнаружении злоупотребления или нарушения закона прокурор должен был напоминать чиновникам об этом и уведомлять наместническое правление и генерал-прокурора о таком факте (ч. 2 ст. 405). В обязательном порядке следовало доносить о неточном исполнении законов, учреждений и указов судами, о «непослушании и ропоте», о «ленивых в исполнении должности», о «нарушении верности присяге», о «медлении по делам в производстве», о состоянии преступности, о нарушениях правил торговли и о «казенном и общественном ущербе» (чч. 4, 7 ст. 405). Ничего принципиально нового этот перечень не содержал, все это предписывалось губернским прокурорам сообщать в рапортах. Из того, что эти сведения передавались в местную администрацию, следует, что прокурорский надзор в последней четверти XVIII в. распространяется на все сферы управления государством.

Также в обязанности прокурора входил и просмотр журналов (протоколов заседаний) присутственных мест губернии (чч. 1—3 ст. 405). Прокурорам и стряпчим предоставлялось право в любое время посещать наместническое правление или палаты и требовать все «реестры и дела» для просмотра, а местные чиновники должны были незамедлительно удовлетворять эти требования.

С другой стороны, на прокуроров и стряпчих было возложено участие в уголовном и гражданском процессах. Прокурор был

¹ О незабирании к допросам людей без земского капитана-исправника; о средствах, предоставляемых законом прокурорам и стряпчим иметь надзор за течением дел в судебных местах; о порядке объявления прокурорами своих по делам заключений, и о неосвобождении содержащихся по уголовным делам колодников на поруки, до окончательного решения дел их : указ сенатский от 5 нояб. 1782 г. // ПСЗРИ-1. Т. 30. № 15568.

вправе присутствовать при рассмотрении уголовных дел в суде, подавать лично или через стряпчего письменные заключения суда, а также мог приносить протесты на судебные решения и приговоры. Прокуроры также получили право налагать штрафы на виновных в беспорядках в суде, причем часть штрафов они могли обращать в свою пользу, что должно было стимулировать их активность в обеспечении законности.

На особом положении находились губернские стряпчие, которые хотя и обязаны были выполнять все указания прокурора, но в то же время обладали определенной процессуальной независимостью. В гражданском процессе они могли вести дело без согласия губернского прокурора, выслушивая, тем не менее, его заключение; они имели право «производить жалобу, несмотря на лица, яко истцы», т. е. выступать стороной в деле. В качестве представителя стороны (государства) стряпчие могли выступать по следующим категориям дел: касающихся интересов казны, о должностных преступлениях, о преступлениях против порядка управления, о «малолетних, кои опекунов не имеют» и иным «безгласным» делам (ч. 4 ст. 406).

Даже принимая участие в процессе в качестве истца, стряпчий выполнял некоторые надзорные функции: ему предписывалось следить за надлежащим поведением сторон, за тем, чтобы судебные заседания проводились в установленное время и судьи не допускали нарушения сроков рассмотрения дел. Впоследствии стряпчие получили право принимать ходатайства по делам лиц, отыскивающих свободу от крепостной зависимости, поскольку крепостные в России не были дееспособными¹.

В уголовном процессе в соответствии со ст. 409 Учреждений для управления губерний стряпчие имели право: вызова ответчика в суд, ходатайства перед судом о даче санкции на арест ответчика и обжалования решения суда в вышестоящую инстанцию. Стряпчие уголовных дел также наделялись правами ходатайствовать перед судом о производстве следствия по делу, о дополнении следствия, опротестовывать приговор в вышестоящую инстанцию, но уже не в качестве стороны по делу, а как служащий прокуратуры. В тех случаях, когда подсудимый признавался судом невиновным, суд мог потребовать от стряпчего знакомства с

¹ Об оставлении людей, отыскивающих свободу во владении помещиков, до решения их тяжбы : указ сенатский от 1 сент. 1785 г. // ПСЗРИ-1. Т. 22. № 16252.

доносом, по которому начато дело, и имя доносителя, «дабы ясно и явно было, что стряпчий уголовных дел не есть поклепатель невинности» (ч. 7 ст. 409). Этой нормой предполагалась некоторая ответственность за злоупотребления, но наказание не было определено до издания Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г.

Что касается уездного стряпчего, то его полномочия были существенно ограничены. Его главной задачей являлось представление сведений губернскому прокурору, и только с согласия и по поручению последнего он мог предъявлять иск в суд или приносить жалобы на действия и решения уездных учреждений губернскому начальству (ст. 410). На него были возложены еще функции полицейского характера — смотреть, чтобы в обществе «добрых людей» не было тех, «коих по бесчестному и порочному поведению чуждаться и мерзить должно» (ч. 5 ст. 410), и следить за взысканием судебных штрафов (ч. 7 ст. 410). Примечательно, что, как в случае с прокурорами, треть взысканного штрафа передавалась стряпчему, поскольку государство не располагало средствами для содержания чиновников.

Таким образом, в соответствии с Учреждениями для управления губерний произошло не только увеличение аппарата прокуратуры на местах, что позволило охватить все уровни государственного управления, но и принципиально изменилась ее роль. Во-первых, были достаточно подробно урегулированы полномочия прокуроров и стряпчих, хотя их обязанности не были разграничены последовательно. В обязанностях губернского прокурора преобладал общий надзор, у губернских стряпчих — надзор за законностью в судопроизводстве, у уездного стряпчего полномочия имели административный характер, выходя за пределы надзорных. Во-вторых, в состав прокуратуры вошли стряпчие, которые, наряду с надзорной деятельностью, осуществляли и функции «государственной адвокатуры» по так называемым «безгласным» делам в уголовном и гражданском процессах. В-третьих, прокуратура потеряла независимость от местных властей и была поставлена в двойное подчинение — генерал-прокурору и генерал-губернатору.

После принятия Учреждений для управления губерний началась их постепенная реализация¹. В связи с тем что в последую-

¹ Градовский А. Д. Высшая администрация России XVIII ст. и генерал-прокуроры // Собр. соч. СПб., 1899. Т. 1. С. 192—221.

шие годы внимание Екатерины II было отвлечено другими проблемами, вопросы практической реализации и оценки опыта функционирования Учреждений остались нерешенными. Законодательные акты издавались лишь по частным случаям и для разъяснения статей Учреждений 1775 г. и не касались принципиальных вопросов. Большинство из них было направлено на подтверждение необходимости «блюсти законность» как существенной обязанности прокуратуры, губернаторов и наместников.

В этом контексте губернская реформа Екатерины II при всем своем положительном эффекте для прокуратуры имела парадоксальный характер. С одной стороны, органы прокурорского надзора получили большую самостоятельность, с другой — возникла конкуренция с властью наместника. Эту конкуренцию прокуроры проигрывали: типичным нарушением закона являлись вторжения наместников, губернаторов и наместнических правлений в сферу деятельности прокуратуры. Так, известны случаи, когда губернское правление назначало стряпчего своим секретарем или исполняющим обязанности прокурора, местная администрация препятствовала ознакомлению прокуроров с делами и запрещала присутствовать на судебных заседаниях. Подобные факты были следствием реформы, которая предоставила высшим административным органам провинции такие полномочия, которые ставили прокуратуру в зависимость от них, в то же время они могли вмешаться в осуществление надзора в силу собственных полномочий.

Благодаря этим двум причинам произошло фактическое падение значимости прокуратуры и важности прокурорского надзора. Не располагая эффективными средствами борьбы с нарушениями законов и не имея поддержки центральных органов власти, прокуроры и стряпчие были, по существу, лишены возможности влиять на состояние законности, ограничиваясь формальными актами реагирования.

Сенат отстаивал по возможности самостоятельность прокуратуры в своих решениях, но воспрепятствовать этому процессу не мог. Во-первых, он сам все больше стал превращаться в судебное место, теряя административные и надзорные функции, а во-вторых, отсутствовало четкое понимание места прокуратуры в структуре государственных органов.

В царствование Екатерины II важные изменения затронули отечественную прокуратуру. В организационном плане сформировались новые ветви прокуратуры — сенатская (высшая) в лице

генерал-прокурора и обер-прокуроров и губернская (местная). В это же время начался процесс отдаления сенатской прокуратуры от губернской, ввиду того что последняя находилась в двойном подчинении. Что касается деятельности прокуратуры, то изменения выразились в постепенном превращении сенатской прокуратуры в орган управления государством — генерал-прокурор становится администратором во всех сферах управления, в том числе в финансовой и политической. Губернская прокуратура охватила все направления деятельности, от надзора за законностью в деятельности административных органов и судов до участия в гражданском и уголовном судопроизводстве в целях представления общественного обвинения и казенных интересов. Вместе с тем в последнее десятилетие XVIII в. по мере усложнения правительственного устройства происходило дробление и расширение прокурорского надзора.

Контрольные вопросы

1. Какое место занимала прокуратура в системе органов государства при Екатерине II?
2. Какова организационная структура губернской прокуратуры согласно Учреждениям для управления губерний?
3. Какие изменения произошли в деятельности генерал-прокурора в указанное время?
4. Перечислите основные направления деятельности губернской прокуратуры.

3. ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX В.

В 1796 г. на престол взошел Павел I (1796—1801 гг.). Для Российской империи это было сложное время. Новый император, воспитанный в духе абсолютизма, в основу своего правления намерен был положить идеи «порядка» и «законности», причем под «законом», естественно, понимались повеления монарха. Все, что противоречило такому взгляду, подвергалось гонениям. Поэтому в равной мере негативно Павлом I рассматривались как идеи Великой французской буржуазной революции, с которыми начала бороться еще Екатерина II в последние годы своего правления, так и порядки, заведенные его матерью и ее приближенными.

Подобные настроения императора не повлияли на прокуратуру: те изменения, которые были внесены в организацию и деятельность прокуратуры при Екатерине II, за исключением губернской прокуратуры, сохранились. Институт прокуратуры представлялся Павлу I полезным, поскольку на генерал-прокурора возлагалась обязанность следить за исполнением законов и воли монарха. Император предписывал генерал-прокурору действовать по старым законам и инструкциям¹. Закономерно, что в истории отечественной прокуратуры правление Павла I стало временем резкого усиления власти генерал-прокурора.

Должность генерал-прокурора приобрела исключительное значение для управления всем государством: генерал-прокуроры того времени не только сосредоточили в своих руках надзор за деятельностью Сената и исполнением законов в империи, но соединяли его с исполнением иных обязанностей, главной из которых было руководство Тайной экспедицией Сената (орган политического сыска).

Дела, выносимые на рассмотрение, генерал-прокурор решал единолично или по согласованию с императором, как правило, без обсуждения в Сенате, вследствие чего последний становился зависимым от генерал-прокурора. Согласно именному указу от 16 декабря 1796 г. генерал-прокурору предписывалось возглавить работу по упорядочению законодательства². Он должен был сам отобрать сведущих в законах и делопроизводстве чиновников, необходимых для быстрого и качественного претворения этого замысла в жизнь, сформировав Уложенную комиссию узаконений (Комиссия для сочинения проекта нового Уложения, Комиссия для составления законов). Согласно указу, необходимо было регулярно подавать на рассмотрение Сената книги законов, а поступающие узаконения требовалось «рас-

¹ О поступании ему в отправление сей должности по инструкциям и указам; о бытии в его ведении Тайной экспедиции и Комиссии о сочинении проекта нового уложения и об определении Государственного казначея для управления Казенной частью : указ именной, данный генерал-прокурору 4 дек. 1796 г. // ПСЗРИ-1. Т. 24. № 17610.

² О собрании в Уложенной комиссии и во всех архивах изданных донныне узаконений и о составлении из оных трех книг законов Российской империи: уголовных, гражданских и казенных дел : указ именной, данный генерал-прокурору 16 дек. 1796 г. // ПСЗРИ-1. Т. 24. № 17652.

смагивать неукоснительно, и по сделанию соображений утверждать оные к изданию».

В сфере управления государством генерал-прокурор осуществлял руководство деятельностью генерал-губернаторов, координацию деятельности центральных и местных властей, направленной на борьбу с преступностью, голодом и стихийными бедствиями. Он занимался делами вероисповеданий. На него были возложены осуществление цензуры периодической печати, наблюдение за отдельными лицами (иностранцами), контроль за ношением новой формы одежды, выдача иностранных паспортов и виз, руководство пограничной службой. Генерал-прокурор руководил губернской прокуратурой, собирал информацию о жизни губерний, требуя объяснений от местных прокуроров по отдельным делам и отвечая на отчеты и рапорты последних. Характерно, что генерал-прокурор стал рассматриваться в качестве непосредственного начальника не только над прокурорами, но и над губернаторами. Через генерал-прокурора происходили все назначения и перемещения по должностям, присвоение наград и чинов.

Возможно, что такая концентрация власти вызывала определенные опасения у Павла I, который каждый год, легко и быстро, менял генерал-прокуроров: А. Н. Самойлов, А. Б. Куракин, П. В. Лопухин, А. А. Беклешов, П. Х. Оболянинов.

Структура сенатской прокуратуры того времени изменилась незначительно: в связи с образованием новых департаментов Сената (Казенного, Апелляционного и Межевого) были учреждены соответствующие должности обер-прокуроров. Произошло существенное увеличение штата Сенатской канцелярии, поскольку именно в этом органе сосредоточивались многочисленные дела, рассматриваемые генерал-прокурором.

Губернская прокуратура, напротив, подверглась сокращению: в 1796 г. с закрытием сословных судов были ликвидированы должности прокуроров и стряпчих при них, с 1797 по 1799 г. были упразднены должности губернских стряпчих, хотя соответствующий указ не издавался.

В результате дворцового переворота 11—12 марта 1801 г. на престол вступил Александр I (1801—1825 гг.). Лозунгом своего царствования новый император избрал «Править по законам и сердцу бабки нашей Екатерины Великой»¹. Были восстановлены

¹ О кончине императора Павла I и о вступлении на престол императора Александра I : манифест от 12 марта 1801 г. // ПСЗРИ-1. Т. 26. № 19779.

утраченные при Павле I привилегии дворянского сословия, происходили новые назначения на должности. Одним из первых был назначен новый генерал-прокурор — А. А. Беклешов.

Стараниями А. А. Беклешова были восстановлены должности губернских и уездных стряпчих, стряпчих при Главном магистрате и в надворных судах¹, генерал-прокурор был освобожден от должности главы Тайной экспедиции Сената в связи с ее упразднением². Генерал-прокурор в это время уже не обладал той огромной властью, какую имел при Павле I, хотя формально он был освобожден только от одной должности.

Восстановлением екатерининских институтов Александр I не ограничился. Состояние системы государственных органов в целом требовало новых преобразований. И 8 сентября 1802 г. Александр I подписал одновременно именной указ «О правах и обязанностях Сената»³ и манифест «Об учреждении министерств»⁴.

К началу XIX в. Сенат, по сути, утратил свое значение, поэтому в результате обсуждения различных проектов его реформы за основу была взята идея превращения Сената в высший орган суда и надзора за администрацией. «Сенат есть верховное место империи нашей; имея себе подчиненными все присутственные места, он как хранитель законов печется о повсеместном наблюдении правосудия; наблюдает за собиранием податей и за расходами штатными, имеет попечение о средствах к облегчению народных нужд, соблюдению общего спокойствия и тишины и прекращению всяких противозаконных деяний во всех подчиненных ему местах. Ревизия верховного суда по делам гражданским, уголовным и межевым принадлежит беспристрастному и нелицемерному его правосудию» (ст. 1 указа «О правах и обязанностях Сената»). «Власть Сената ограничивается единой властью императорского величества; иной же вышней власти он над со-

¹ О восстановлении пяти губерний и о подчинении пограничных губерний Военным губернаторам : указ именной, данный Сенату 9 сент. 1801 г. // ПСЗРИ-1. Т. 26. № 20004 ; О восстановлении разных Присутственных мест и о штатном положении Санкт-Петербургской и Московской губерний : указ именной, данный Сенату 12 февр. 1802 г. // ПСЗРИ-1. Т. 27. № 20143.

² О прощении людей содержащихся по делам производившимся в Тайной Экспедиции, с присовокуплением 4-х списков оных : указ именной, данный Сенату 15 марта 1801 г. // ПСЗРИ-1. Т. 26. № 19784.

³ О правах и обязанностях Сената : указ именной, данный Сенату 8 сент. 1802 г. // ПСЗРИ-1. Т. 27. № 20405.

⁴ Об учреждении министерств : манифест от 8 сент. 1802 г. // ПСЗРИ-1. Т. 27. № 20406.

бой не имеет» (ст. 2). В связи с поставленными целями основное внимание в указе «О правах и обязанностях Сената» было уделено порядку работы этого органа.

Ряд статей этого правового акта касались деятельности прокуратуры как составной части Сената. Так, предписывалось, что обер-прокурор должен способствовать «единогласному решению» дел в департаментах Сената (ст. 14), причем обер-прокуроры и генерал-прокурор наделялись правом отклонять резолюции сенаторов, последовательно переноса дело на рассмотрение департамента, общего собрания и императора (ст.ст. 15, 17—19), наконец, подчеркивалась обязанность губернских прокуроров направлять рапорты и донесения на имя генерал-прокурора. Оценивая положения указа, надо признать, что они четко закрепили административные права сенатской прокуратуры в отношении Сената, чем и ограничили ее власть. Основные положения этого указа действовали до 1917 г.

Вторым важным моментом стала реформа органов исполнительной власти: вместо коллегий были учреждены министерства. По замыслу императора предполагалось «разделить государственные дела на разные части, сообразно естественной их связи между собою, и для благоуспешнейшего течения поручить оные ведению избранных Нами Министров, постановили им главные правила, коими они имеют руководствоваться в исполнении всего того, что требовать будет от них должность и чего Мы ожидали от их важности, деятельности и усердия ко благу общему». Согласно манифесту «Об учреждении министерств» одним из вновь образуемых органов стало Министерство юстиции (ст. 1). Должность министра «особенно определена быть имеет при издании сочиняемого уложения законов; то и повелеваем до того времени оставаться оной на основании Инструкции Генерал-Прокурора...» (ст. 3), иными словами, произошло объединение должности генерал-прокурора и министра юстиции.

Первым министром юстиции был назначен Г. Р. Державин. Несмотря на активность Г. Р. Державина в Министерстве, он оставался на должности министра юстиции в течение 1802—1803 гг. Стремление нового министра поучать монарха и оспаривать его указания¹ вынудили Александра I отправить

¹ Гавриил Державин, 1743—1816. URL: <http://www.derzhavin-poetry.ru/bio/index.html> (дата обращения: 23.04.2018).

Г. Р. Державина в отставку, а на его место назначить П. В. Лопухина, который пробыл на этой должности до 1810 г.

Указ «О правах и обязанностях Сената» и манифест «Об учреждении министерств» несколько изменили институт прокуратуры и положение генерал-прокурора¹. Если указ вернул генерал-прокурору тот объем полномочий, которым он обладал в екатерининское время, то манифест существенно изменил его роль. По сути, прокуратура как самостоятельный орган надзора за законностью прекратила свое существование. Начатый еще при Екатерине II процесс трансформации прокуратуры из органа надзора в орган управления завершился.

Вместе с тем в положении генерал-прокурора появилась двойственность: в качестве генерал-прокурора должностное лицо не зависело от Сената, осуществляя за ним надзор, но как министр оно было ему подотчетно (ст. 12 манифеста «Об учреждении министерств»). Но это противоречие имело формальный характер, так как действительного контроля за деятельностью министров у Сената не было, министры назначались императором и были ответственны только перед ним. Противоречивость положения министра юстиции проявилась также в соединении в возглавляемом им учреждении судебных и надзорных функций, поскольку министр юстиции выступал как руководитель всех судебных органов и как глава системы прокурорского надзора.

Согласно манифесту «Об учреждении министерств» основными задачами министра юстиции были: а) управление судебной системой и личным составом ведомства; б) общий надзор за деятельностью судебных учреждений; в) охрана земельных прав дворянства, осуществляемая путем надзора за судебно-межевыми делами; г) руководство прокурорской системой. Как видно, компетенция министра юстиции была видоизменена: он потерял финансовые и административные полномочия, а надзорные были ограничены сферой судопроизводства и охраной прав дворянства.

Центральный аппарат Министерства юстиции создавался на основе канцелярии генерал-прокурора; под руководством генерал-прокурора продолжала оставаться Сенатская канцелярия. В целях обсуждения в Сенате «важнейших» дел, передаваемых из департаментов в общее собрание Сената, и обеспечения «единства» действий генерал-прокурора и подчиненных ему

¹ См: Градовский А. Д. Указ. соч. С. 278—297.

обер-прокуроров 21 октября 1802 г. при министре юстиции была создана Консультация (совет) обер-прокуроров¹.

Освобождение от финансовых и административных дел позволило министру юстиции уделять больше внимания организации прокуратуры на местах². Министром юстиции 22 сентября 1802 г. был подписан Циркулярный ордер, направленный губернским прокурорам, а 15 декабря 1802 г. этот документ был подтвержден сенатским указом и стал обязательным для исполнения всеми присутственными местами империи³. С учетом установлений Учреждений для управления губерний и правовых актов от 8 сентября 1802 г. в Циркулярный ордер были включены следующие основные положения.

Губернский прокурор наделялся обязанностью о нарушении закона или незаконном решении в присутственных местах протестовать: «Если вы усмотрите, что где-либо в Присутственном месте сделано будет положение, несогласное законам, относящееся ко вреду службы, а паче к ущербу интереса Императорского Величества, или к отягощению народному: в таком случае долженствуете немедленно с приличностию напоянуть о сем Губернскому Правлению и доносить тогда же мне, не останавливая однако же по точной силе указа 1786 г. ноября 9 дня исполнения по определениям Присутственных мест» (ч. 1 Циркулярного ордера).

«Если же какое распоряжение, или определение Присутственного места, последует где по предписанию которого — либо из Министров, и вы найдете в нем сомнения; и как в сем случае никакое ваше напоянание и представление Присутственному месту не будет уже прилично, то и долженствуете вы мне об оном доносить обстоятельно и с первой почтой, а особливо, ежели б какое дело требовало немедленного направления» (ч. 2 Циркулярного ордера). Это положение, с одной стороны, обеспечивало

¹ О правилах судопроизводства в Правительствующем Сенате, о подавании сенаторами голосов, и о сношениях их : доклад министра юстиции, высочайше утвержденный 21 окт. 1802 г. // ПСЗРИ-1. Т. 27. № 20477 ; О порядке слушания дел в Сенате; о составлении записок из дел и о сокращении канцелярского обряда : доклад министра юстиции, высочайше утвержденный 21 окт. 1802 г. // ПСЗРИ-1. Т. 27. № 20478.

² Гейдаров Р. Р. Правовой статус отечественной прокуратуры в первой половине XIX века // Приоритетные научные направления: от теории к практике. 2016. № 31. С. 137—141.

³ О доставлении ведомостей из присутственных мест о делах губернским прокурорам : указ сенатский от 15 дек. 1802 г. // ПСЗРИ-1. Т. 27. № 20553.

соблюдение иерархии управления, а с другой — способствовало единству толкования и применения законов.

Прокурорам предписывалось представлять министру юстиции рапорты: «Ежели же которое было бы уже исполнено и отвратить беспорядка, вреда и убытка было бы уже не можно: то для пресечения и недопущения оных впредь, имеете делать примечания с потребным объяснением всех обстоятельств и средств к пользе службы, интересов Императорского Величества и облегчению народа, и доставлять те примечания по всем делам при истечении каждой трети года ко мне, дабы я по должности Генерал-Прокурора при годовом отчете Министров мог все представить на уважение Правительствующему Сенату» (ч. 3 Циркулярного ордера). Такие данные обобщались в отчете министра юстиции, ежегодно предоставляемом им Сенату, и служили основанием для устранения пробелов в законодательстве.

Прокуроры обязывались «кроме ведомостей, присылаемых вами по обязанности Генерал-Прокурора, именных по делам и перечневых о колодниках, доставлять всякий месяц по делам следственным и уголовным ведомости». В ведомостях о колодниках должны были уточняться сведения о режиме их содержания и состоянии тюрем. Прокуроры должны были надзирать за тем, чтобы осужденные и подследственные содержались раздельно, равно как и лица, совершившие преступления различной тяжести (пп. 1—2 ч. 4 Циркулярного ордера).

Впервые на прокуроров возлагался надзор за следствием в связи с тем, что в ведение Министерства юстиции передавалось управление судебной системой. Прокуроры должны были наблюдать за тем, чтобы при расследовании преступлений «не происходит ли где кому пристрастных допросов, бесчеловечных истязаний и притеснений всякого рода на обвинение невинности, а с другой, упущения и послабления преступлениям, а наипаче сокрытия нестерпимых злодеяний; — и в сем случае обязанностью вашей да будет ходатайствовать и настоять в Губернском Правлении, чтоб следствие приведено было в надлежащую ясность, точность и окончено с совершенным беспристрастием, дабы вышнему месту не осталось ни сомнения, ни повода требовать дополнительных по делу исследований; в случае же неуважения представлений ваших доносить мне» (п. 3 ч. 4 Циркулярного ордера). Также прокурор должен был надзирать за соблюдением законов в судах: «Когда следствия кончены и преступления открыты, то предлежит тщательному бдению вашему смотреть за

правосудием; и ежели где усмотрите несохранение законов, то имеете доставлять ко мне о том особые донесения» (п. 4 ч. 4 Циркулярного ордера). «По делам гражданским обязанность ваша есть смотреть бдительно за сохранением формы, или порядка судопроизводства, и чтоб не присвоило одно место власти другого, чем обыкновенно дела запутываются и продолжаются; и буде где сие усмотрите, то немедленно меня уведомлять для принятия надлежащих мер к отвращению таковых замешательств и для пресечения всякого рода притеснений и волокит» (п. 5 ч. 4 Циркулярного ордера). Особое внимание прокуроры должны были уделять «казенным» делам, а кроме того участвовать в некоторых делах частных лиц, например о малолетних и умалишенных, над которыми не установлена опека, а также в случаях, когда возник спор о подсудности.

Вместе с тем прокурорам рекомендовалось по возможности сокращать переписку и сообщать генерал-прокурору только о наиболее «достойных предметах» (п. 6 ч. 4 Циркулярного ордера).

Ордер заканчивался призывом к прокурорам оправдать высокое доверие, возлагаемое на них законом. Генерал-прокурор предупреждал, что за нарушение закона и служебного долга виновный будет наказан «без малейшего послабления», но одновременно говорилось, что за проявленное усердие в работе прокуроров будут ожидать меры поощрения.

На протяжении первой половины XIX в. Циркулярный ордер являлся основным нормативным актом, определявшим задачи и компетенцию прокуроров. Основными направлениями прокурорского надзора в это время был надзор: за соблюдением законов (а) государственными органами, (б) при расследовании преступлений, (в) при рассмотрении дел в судах и (г) в сфере исполнения наказания.

Средства прокурорского реагирования ограничивались напоминанием и протестом, поэтому со временем деятельность прокуроров неизбежно стала формальной, большее внимание они уделяли информированию начальства и просмотру журналов присутственных мест. В таких обстоятельствах бюрократизация губернской прокуратуры и ее сращивание с местной администрацией продолжили усиливаться. В связи с тем что некоторые губернаторы стали пытаться подчинить себе губернских прокуроров, Сенату в 1805 г. пришлось издать специальный указ, в котором говорилось, что давать какие-либо ордера или

предписания губернским прокурорам может только генерал-прокурор как их непосредственный начальник.

В первое десятилетие XIX в. деятельность прокуратуры регулировалась посредством указов, дополнявших или уточнявших действующее законодательство. Например, были приняты указы о правилах взаимоотношений губернских прокуроров и уездных стряпчих¹. Сенат напомнил губернским прокурорам о необходимости не «ослаблять» исполнения своих обязанностей², а губернским начальникам было предписано принимать представления прокуроров и стараться прекращать обнаруженные ими беспорядки³. В 1810 г. губернским прокурорам было разрешено осматривать рабочие и смирительные дома⁴. Указами Сената подтверждалась обязанность губернских стряпчих ходатайствовать за лиц, отыскивающих свободу от крепостной зависимости. Все эти указы по большей части касались частных положений прокурорской службы.

Гораздо большее значение имело окончательное установление структуры Министерства юстиции: в 1810 г. был принят указ, утвердивший проект Устава министерств, а в 1811 г. — «Общее учреждение министерств»⁵. В основу этого правового акта был положен проект, подготовленный М. М. Сперанским с учетом накопившегося опыта деятельности министерств.

В основе организации Министерства юстиции лежал принцип единоначалия. Действовало Министерство в составе консультации (совещание обер-прокуроров по рассмотрению наиболее важных дел, поступавших из Сената, по которым не было единства мнений сенаторов), канцелярии («особая общая регистрация» дел, относящихся к личному составу Министерства, а также дел по ревизиям судебных учреждений) и депар-

¹ О зависимости губернским и уездным стряпчим от губернских правлений и прокуроров, на основании статей, постановленных в Учреждении о губерниях : указ сенатский от 29 февр. 1804 г. // ПСЗРИ-1. Т. 28. № 21189.

² О непроступлении губернаторами пределов власти, назначенных им законами : указ именной, данный Сенату 16 авг. 1802 г. // ПСЗРИ-1. Т. 27. № 20372.

³ О принятии губернскими правлениями делаемых губернскими прокурорами представлений в должное и законное уважение : указ сенатский от 15 марта 1804 г. // ПСЗРИ-1. Т. 28. № 21215.

⁴ О беспрепятственном допущении губернских прокуроров к осмотру содержащихся в рабочих и смирительных домах разного звания людей : указ сенатский от 15 янв. 1810 г. // ПСЗРИ-1. Т. 31. № 24086.

⁵ Общее учреждение министерств от 25 июня 1811 г. // ПСЗРИ-1. Т. 31. № 24686.

тамента (рабочий орган Министерства). Впрочем, указанные подразделения Министерства были созданы еще в начале министерской реформы, например департамент Министерства был учрежден 7 января 1803 г.¹

Еще первым министром юстиции Г. Р. Державиным были составлены правила внутреннего распорядка — «Учреждение департамента министра юстиции или генерал-прокурора», где определялись обязанности должностных лиц, входивших в состав департамента: директора, эзекутора, экспедиторов. Все дела, подведомственные Министерству юстиции, распределялись по трем экспедициям. Первая занималась делами Сената, вторая — делами губернского надзора, третья — делами герольдии. Ведению департамента подлежали самые разные по характеру дела — законодательные (подготовка, обсуждение законопроектов, дача по ним заключений и т. п.), судебные (производство судебных дел и дел по судебному надзору), распорядительные, хозяйственные, бухгалтерские и иные.

Эти дела распределялись между отделениями, входившими в состав департамента (например, уголовным, гражданским, законодательным). Отделения отвечали за составление разъяснений, направляемых в судебные учреждения, подготовку докладов в Сенат в случае возникновения неясностей в судебной практике, рассматривали и перенаправляли по подведомственности жалобы частных лиц и представления прокуроров и др. В составе Министерства юстиции имелись и «особенные установления»: архивное, статистическое, распорядительное, счетное отделения, а также различные комиссии и комитеты для выполнения специальных задач.

На Министерство юстиции было возложено управление всей системой судов и прокуратуры. Министр юстиции был вправе: а) назначать и смещать судебных чиновников и прокуроров; б) учреждать и упразднять суды; в) осуществлять надзор за работой подчиненных учреждений и чиновников. В связи с этим на него возлагались обязанности наказывать подчиненных в случае совершения ими проступков, принимать меры, «нужные к действию законов», и предавать виновных суду по «важным преступлениям». Надзор за исполнением законов министр юстиции

¹ О высочайше утвержденных штатах Департаментов: министра военных сухопутных сил, министра юстиции, министра внутренних дел, министра финансов, министра коммерции и министра народного просвещения : указ именной, данный Сенату 7 янв. 1803 г. // ПСЗРИ-1. Т. 27. № 20582.

осуществлял, просматривая определения Сената, донесения обер-прокуроров, протесты губернских прокуроров на решения губернских судов, рассматривая отчеты о движении дел в судах, жалобы и производства ревизий.

Основным направлением деятельности Министерства юстиции стали участие в разработке и обсуждении законопроектов, составление отзывов на проекты законов, подготовленных в других ведомствах, издание в пределах своей компетенции циркулярных и частных предписаний о порядке применения законов подведомственными органами и по другим вопросам, разработка мер по улучшению делопроизводства в Сенате и местных учреждениях.

Важное практическое значение имело участие Министерства в кодификации и систематизации законодательства. Эта работа интенсифицировалась в правление императора Николая I (1825—1855 гг.). Для прокурорского надзора Полное собрание законов Российской империи, изданное в 1830 г., было полезно тем, что содержало в себе узаконения, принятые более чем за три века. Для практических же нужд был подготовлен Свод законов Российской империи, включивший только действующие нормативные акты, расположенные в тематическом порядке. Новацией Свода законов Российской империи стало включение в него специального положения о функциях товарища министра юстиции: на товарища министра был возложен надзор за сенатскими ревизиями, наблюдение за движением арестантских и некоторых других дел (ст.ст. 1905—1907 ч. 2 т. I Свода законов Российской империи). Что касается обер-прокуроров, то они по-прежнему осуществляли в основном надзор за теми департаментами, в которых состояли, не имея никакой связи с другими звеньями прокурорской системы. В последующих изданиях Свода законов 1842 и 1857 гг. число статей, посвященных прокуратуре, увеличивалось, но в основном за счет уточнения отдельных положений, существенные изменения в статусе прокуратуры и ее организации отсутствовали.

Что касается прокурорского надзора, то согласно Своду законов Российской империи надзор подразделялся на три звена: генерал-прокурорский надзор, обер-прокурорский надзор в общих собраниях и департаментах Сената и местный надзор губернского прокурора и стряпчих в уездах¹.

¹ Свод законов Российской империи. Т. 1, ч. 1. Ст. 2463 // Российская национальная библиотека : сайт. URL: <http://nlr.ru> (дата обращения: 14.04.2018).

В обязанности генерал-прокурора и обер-прокуроров при Сенате входил надзор за правильностью решений и надзор за порядком производства дел. Целью деятельности высших чинов прокурорской службы было прежде всего обеспечение соответствия принимаемых Сенатом решений интересам монарха и соблюдение установленной процедуры их вынесения, а затем — проверка соблюдения требований законов.

Местный надзор согласно ст. 650 Свода законов состоял из надзора губернаторов («общий местный надзор»), высшего надзора Сената («ревизия дел из губернских мест») и ближайшего надзора прокуроров и стряпчих («ближайший и непосредственный надзор за производством и порядком производства дел в губернских и уездных присутственных местах»).

Свод законов Российской империи закрепил надзор в качестве основной функции губернской прокуратуры, однако перечень конкретных надзорных действий объединял совершенно различные положения. Так, прокурор был обязан наблюдать «за точным исполнением узаконений, охранением порядка, ими установленного и содействовать пресечению противных им деяний и злоупотреблений»; к его полномочиям относились толкование законов, наблюдение за налогообложением населения, соблюдением подсудности и разрешением споров. Также он должен был возбуждать производство по «безгласным» делам, участвовать в рекрутском присутствии, в освидетельствовании сумасшедших, в работе всех губернских комитетов, присутствовать в дворянском собрании, при всяких казенных торгах и подрядах, при описи казенного имущества, «повсеместно охранять выгоды и пользы казны» и др.

Местный прокурорский надзор состоял в охранении общего благоустройства в губернии, надзоре за казенными делами, судом и расправой (суд для крестьян).

Надзор прокуратуры могли осуществлять: а) лично присутствуя во всех губернских, уездных административных и судебных учреждениях, выступая с устными замечаниями и напоминаниями; б) знакомясь с любым делом и требуя от чиновников необходимые сведения; в) проверяя протоколы заседаний (журналы); г) внося в местные учреждения письменные протесты, понуждения и предложения по фактам нарушения законов; д) давая заключения по юридическим вопросам; е) сообщая начальству об обнаруженных злоупотреблениях и правонарушениях (с середи-

ны 1830-х гг. — ежемесячно); ж) посещая места заключения и проверяя условия содержания задержанных и осужденных.

Преобладающей формой прокурорского надзора в то время был просмотр всех журналов местных учреждений. Однако прокуроры не могли осуществлять эту обязанность добросовестно; не имея права доверить просмотр стряпчим, прокурорам приходилось соблюдать лишь форму просмотра в ущерб проверке законности.

В гражданском процессе деятельность прокурора состояла, как и прежде, в надзоре и в защите интересов казны. Прокурор опротестовывал судебные решения, которые по закону не могли быть обжалованы сторонами по делу¹. По делам, касающимся государственного или публичного интереса, он был обязан давать заключения. Отдельным направлением деятельности прокуроров в гражданском судопроизводстве являлся надзор за исполнением судебных решений².

В отличие от прокуроров стряпчие выступали в суде в качестве представителей казны, обладая при этом всеми правами и обязанностями истца, кроме возмещения судебных издержек. В Своде законов Российской империи было предусмотрено, что стряпчие могут выступать в качестве законных представителей недееспособных граждан, арестованных, но не лиц, лишенных прав, а также городских обществ по имущественным спорам. Кроме того, они наблюдали за взиманием сборов за гербовую бумагу и поступлением судебных штрафов в казну.

Таким образом, в гражданском процессе деятельность прокуроров и стряпчих сводилась к обеспечению соблюдения законов и защите интересов общества и государства, однако средства и способы их достижения различались.

В уголовном судопроизводстве роль прокуроров и стряпчих определялась формулой Свода законов: «Быть взыскателем наказания и защитой невинности»³. Законность же расследования прокурор должен был проверять путем просмотра журналов или непосредственно на судебном заседании.

Законом от 8 июня 1860 г. следственная часть была изъята из ведения общей полиции, включена в судебное ведомство и подчинена министру юстиции. Обязанность производства следствия

¹ Там же. Т. 1, ч. 1. Ст. 2484.

² Там же. Т. 15, ч. 2. Ст. 507.

³ Там же. Т. 15, ч. 2. Ст. 165.

была возложена на особых судебных следователей, утверждаемых в должности непосредственно министром юстиции¹.

Участие прокурора в предварительном следствии ограничивалось его правом возбуждения уголовного преследования по так называемым «безгласным» делам (по доносам частных лиц). В дальнейшем производстве он не участвовал, но осуществлял надзор за его законностью.

В качестве «защитников невинности» прокурорам и стряпчим предписывалось заботиться о том, чтобы обвиняемый мог воспользоваться всеми законными способами защиты. Все эти обязанности выполнялись, как правило, формально, и прокуроры и стряпчие не рассматривались в качестве защиты.

Принесение протестов прокурорами как по гражданским, так и по уголовным делам носило нерегулярный характер, объяснялось это тем, что прокуроры и стряпчие не обладали эффективными средствами воздействия на нарушителей и инструментом устранения негативных последствий нарушений, в их распоряжении были только письменные «понуждения». Обжаловать в Сенат можно было только решения по некоторым категориям дел, перечень которых был определен в законе.

Подводя итог развитию отечественной прокуратуры в первой половине XIX в., следует сказать, что это было время кардинального изменения ее характера. Те особенности, которые были заложены в институт прокуратуры в XVIII в., получили полное раскрытие, сформировав новый облик прокуратуры.

На рубеже веков генерал-прокуроры фактически достигли вершины своего могущества, став «первыми министрами» и соединив в своих руках административную и надзорную власть. Реформы начала XIX в. (сенатская и министерская) резко понизили влияние генерал-прокуроров, превратив их всего лишь в членов кабинета министров в должности министра юстиции. Объединение должностей подразумевало и сохранение единства административных и надзорных полномочий, правда, их соотношение поменялось: министр юстиции стал больше «управленцем», чем прокурором. Основным направлением его деятельности стало управление судебными органами и прокуратурой, а также курирование работ по систематизации законодательства.

¹ Учреждение судебных следователей от 8 июня 1860 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. 1825—1881 гг. : в 55 т. (ПСЗРИ-2). СПб., 1830—1885. Т. 35. Отд. 1. № 35890.

Надзор, который он по-прежнему осуществлял, приобрел ограниченный характер — надзор за исполнением законов и деятельностью Сената, за судами и охраной земельных прав дворянства.

Правовое положение министра юстиции определялось соединением должностей. Так, будучи генерал-прокурором, он не мог надзирать за правительством, поскольку являлся его членом, мог осуществлять надзор в отношении Сената, но был ему подотчетен в качестве министра юстиции.

Еще одной важной чертой прокуратуры Российской империи того времени была ее раздробленность: Свод законов Российской империи закреплял надзор, помимо генерал-прокурора, за обер-прокурорами Сената и губернскими прокурорами.

Сенатские обер-прокуроры осуществляли надзор за исполнением законов и деятельностью департаментов Сената, напрямую подчинялись министру юстиции и не были связаны с местной прокуратурой. Местная же губернская прокуратура, сначала упраздненная, затем восстановленная, сконцентрировала в своих руках большой объем крайне разнородных полномочий — это надзор за исполнением законов и деятельностью присутственных мест, за следствием и местами лишения свободы, за судопроизводством, а также участие в судебных процессах ради защиты казенного интереса и др.

Таким образом, прокуратура империи не только не была единой, но и направления ее деятельности различались: обер-прокурорский надзор носил преимущественно судебный характер, а местный (губернский и уездный) имел местное значение и содержал в себе много административных элементов, которые послужили основанием для бюрократизации прокуратуры и ее сращивания с административными органами Российской империи¹.

Низкая эффективность деятельности прокуратуры была обусловлена как существовавшей системой управления, так и недостатками организации и правового регулирования — это соединение прокурорского надзора и исполнительной власти; отсутствие централизации прокуратуры; отсутствие единого правового акта, посвященного организации и деятельности прокуратуры, противоречивость и мелочность действовавшего законодательства; неопределенность функций прокуроров; отсутствие незави-

¹ Иное мнение см.: Министерство юстиции за сто лет, 1802—1902 : ист. очерк. СПб., 1902. С. 24—80.

симости от местных властей; недостаток эффективных средств прокурорского реагирования.

Все это привело к пониманию необходимости коренной реорганизации как органов государственной власти в целом, так и особенно прокуратуры.

Контрольные вопросы

1. Какое место занимала прокуратура в системе органов государственной власти в первой половине XIX в.?
2. Какие изменения произошли в деятельности генерал-прокурора в правление Павла I?
3. Назовите правовые акты, регулировавшие деятельность прокуратуры в первой половине XIX в.
4. Охарактеризуйте основные направления деятельности прокуратуры в первой половине XIX в.

4. ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ И СУДЕБНАЯ РЕФОРМА АЛЕКСАНДРА II

Коренные изменения затронули прокуратуру Российской империи в связи с Судебной реформой 1864 г.¹ Либеральные буржуазные реформы 1860-х гг. не могли не затронуть прокуратуру: ее прежняя бюрократическая организация требовала преобразования в связи с созданием новой системы судебных органов, адвокатуры и демократизацией местного управления. Реформы также поднимали уровень законности в империи. Такое положение было достигнуто отчасти за счет усовершенствования прокурорского надзора, так как прокуратура в результате реформы лишилась функции общего надзора.

В 1858 г. главноуправляющий Второго отделения Собственной Е. И. В. канцелярии граф Д. Н. Блудов обратился к императору Александру II (1855—1881 гг.) с предложением о реформировании судопроизводства. Император поддержал его инициативу, поручив Государственному совету рассмотреть поступившие предложения по усовершенствованию судебной системы: к 1860 г. было внесено 14 законопроектов по отдельным вопросам, в том числе о прокуратуре. Так, в проекте Устава гражданского судопроизводства 1857 г. предлагалось закрепить за прокуратурой надзор за органами юстиции, за следствием и испол-

¹ О ходе судебной реформы 1864 г. см.: Джаншиев Г. А. Основы судебной реформы : к 25-летию нового суда : ист.-юрид. этюды. М., 1891. С. 37—57.

нением решений и приговоров, кроме этого прокурор становился активным участником судебного процесса, выступая с заключениями по делам.

Однако Государственный совет счел нецелесообразным рассмотрение поступивших законопроектов, признав необходимым создать единую концепцию судебной реформы, после чего разработать Судебные уставы. В октябре 1861 г. Александр II согласился с мнением Государственного совета, предписав чиновникам Государственной канцелярии составить «общую записку обо всем, что может быть признано относящимся к главным, основным началам предположений для устройства судебной части в Империи».

К марту 1862 г. сотрудники Государственной канцелярии в составе С. И. Зарудного, Н. И. Стояновского, Н. А. Буцковского, К. П. Победоносцева, Д. А. Ровинского и других юристов подготовили предварительный проект судебной реформы. Сокращенное изложение проекта получило название «Основные положения преобразования судебной части в России»¹. Верховный надзор за прокуратурой по-прежнему должен был осуществлять генерал-прокурор—министр юстиции². По его представлениям император назначал обер-прокуроров Сената. Функции прокуратуры сводились к надзору за единообразным и точным соблюдением законов. Губернская прокуратура освобождалась от функции общего надзора и просмотра журналов губернских присутственных мест. Планировалось закрепить при каждом суде прокурора и расширить его полномочия за счет надзора за следствием и дознанием, поддержания обвинения в суде, предложения суду заключений о применении закона о наказаниях, требования пересмотра приговора. Кроме того, прокурорам предоставлялось право на законодательную инициативу, которое могло быть реализовано через министра юстиции.

Государственный совет проект одобрил, а 4 сентября 1862 г. Александр II приказал приступить к разработке Судебных уставов. Для непосредственной разработки Судебных уставов Государственный совет образовал комиссию под председательством

¹ Основные положения преобразования судебной части в России. М., 1863. 111 с.

² К. П. Победоносцев предлагал разделить должности министра юстиции и генерал-прокурора, что, по его мнению, позволило бы ограничить распорядительную власть прокурора и сконцентрироваться на защите законности.

В. П. Буткова, включив в нее всех лиц, ранее работавших над законопроектами. Отделение судоустройства в комиссии возглавлял А. М. Плавский, отделение уголовного судопроизводства — Н. А. Буцковский, отделение гражданского судопроизводства — С. И. Зарудный. Активно помогал комиссии Д. Н. Замятин, назначенный в 1862 г. министром юстиции.

В декабре 1863 г. комиссия закончила работы и внесла законопроекты Судебных уставов на рассмотрение Государственного совета. А 20 ноября 1864 г. Александр II утвердил Судебные уставы — Учреждение судебных установлений, Устав уголовного судопроизводства, Устав гражданского судопроизводства и Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, которые составили 16-й том Свода законов Российской империи¹.

При принятии Судебных уставов Государственный совет высказался за распространение их на всю империю в течение четырех лет, но в действительности процесс затянулся на десятилетия и сопровождался существенными отклонениями от первоначальных идей.

Учреждение судебных установлений предусматривало, что «прокурорский надзор вверяется обер-прокурорам, прокурорам и их товарищам под высшим наблюдением министра юстиции как генерал-прокурора» (ст. 124). Прокуроры и их товарищи прикрепляются к определенным судебным местам: «при окружном суде и судебной палате состоит особый прокурор и определенное штатами число товарищей прокурора» (ст. 125), «при кассационных департаментах Сената состоят обер-прокуроры и их товарищи» (ст. 127).

Была установлена иерархия подчиненности: «товарищи прокуроров и обер-прокуроров действуют под руководством тех прокуроров и обер-прокуроров, при коих они состоят. Прокуроры окружных судов подчинены прокурорам судебных палат, а сии последние, равно как и обер-прокуроры, состоят в непосредственной зависимости от министра юстиции» (ст. 129). Вышестоящие органы прокуратуры имели право давать нижестоящим поручения и требовать их исполнения. Существенной гарантией прав нижестоящих органов было разрешение «при заявлении судебным местам своих по делам заключений лицам прокурор-

¹ Судебные уставы от 20 ноября 1864 г. // Свод законов Российской империи. Т. 16.

ского надзора действовать единственно на основании своего убеждения и существующих законов» (ст. 130).

Окружные прокуроры и их товарищи назначались на должность министром юстиции по представлению прокурора судебной палаты. Государственный совет решил повысить авторитет высшего надзора в государстве и установил назначение их императором по представлению министра юстиции. Это должно было служить подтверждением тому, что прокуратура, как в центре, так и на местах, является органом надзора.

К прокурорам предъявлялись требования политической благонадежности, профессионального опыта. Был установлен образовательный ценз и различные сроки службы в судебных ведомствах. Причем норма, устанавливающая в качестве ценза высшее юридическое образование, имела альтернативу — должности прокурора разрешалось занимать и лицам, доказавшим свои познания по судебной части. Срок службы устанавливался для всех без исключения: для товарища прокурора окружного суда он составлял не менее четырех лет, для прокурора окружного суда и товарища судебной палаты — не менее шести лет, для прокурора судебной палаты — не менее 12 лет.

Судьям и прокурорам запрещалось заниматься коммерческими делами. В случае занятия этой деятельностью в ущерб своим прямым обязанностям правительство должно было освободить их от должностей.

Порядок ответственности в Учреждении судебных установлений был единым для всех должностных лиц судебного ведомства, но применительно к прокурорам обладал своей спецификой. Согласно ст. 266 Учреждения судебных установлений лица прокурорского надзора подлежали наказанию по непосредственному усмотрению министра юстиции. Для обер-прокуроров могли быть применены меры взыскания — предостережение, для товарищей обер-прокуроров, прокуроров судебных палат и их товарищей, для прокуроров окружных судов — предостережение, замечание, выговор без занесения в послужной список. Для товарищей прокурора окружного суда, кроме прочих взысканий, еще предусматривался вычет из жалования, арест до семи суток, перемещение на низшую должность.

Учреждение судебных установлений определило сферу деятельности прокуроров: «предметы занятий лиц, коим вверен прокурорский надзор, ограничиваются делами судебного ведомства» (ст. 135) и «предметы ведомства и порядок действий судеб-

ных установлений и лиц прокурорского надзора определяются в уставах уголовного и гражданского судопроизводства и в настоящем Учреждении» (ст. 9). Иными словами, пореформенная прокуратура должна была иметь выраженный судебный характер.

Только участием в суде ограничить роль прокуратуры не удалось. Так, уже в ст. 136 Учреждения судебных установлений прокурорам окружных судов предписано доводить через прокуроров судебных палат до министра юстиции о пробелах в законодательстве, выявленных в ходе судебного процесса.

Позднее к судебным полномочиям прокурора добавились административные. По закону от 7 марта 1866 г. представитель прокуратуры вводился в состав губернского присутствия по крестьянским делам¹. Тем же законом на прокурора возлагалось не только наблюдение за тюрьмами, но и непосредственное участие в управлении ими. Прокурорам судебных палат присваивалось звание вице-президентов всех губернских комитетов попечительного общества о тюрьмах, входящих в округ судебной палаты, нижестоящим прокурорам — директоров этих комитетов и их отделений. Впоследствии прокуроры вошли в состав чуть ли не всех губернских присутствий, которые представляли собой административные коллегиальные учреждения и состояли из губернских начальников различных ведомств. Они решали наиболее важные и спорные дела исполнительно-распорядительного характера по соответствующим отраслям управления. Прокурор участвовал в работе губернских присутствий по городским, воинским, фабричным, земским делам, а также в губернском правлении по освидетельствованию сумасшедших — всего он заседал примерно в 30 присутствиях, комитетах и комиссиях. Кроме того, прокуратура законами от 12 июня 1884 г.² и 28 апреля 1887 г.³ была привлечена к участию в составлении списков присяжных заседателей.

¹ О некоторых изменениях и дополнениях в законах о правах и обязанностях лиц прокурорского надзора : мнение Государственного совета, высочайше утвержденное 7 марта 1866 г. // ПСЗРИ-2. Т. 41. № 43077.

² Об изменении постановлений о присяжных заседателях : мнение Государственного совета, высочайше утвержденное 12 июня 1884 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье 1881—1913 гг. : в 33 т. (ПСЗРИ-3) СПб. ; Пг., 1885—1916. Т. 4. № 2314.

³ О распространении на лиц прокурорского надзора в местностях, где не введено судебное преобразование в полном объеме или введены мировые судебные установления, действия 244 статьи Учреждения судебных установ-

В работе губернских административных органов прокурор принимал участие в качестве одного из членов с правом голоса, но без права принесения протеста. По определению Н. В. Муравьева, в «административной области прокурор являлся скорее в качестве юрисконсульта и представителя судебного ведомства, нежели блюстителя законного порядка»¹. Следовательно, наряду с функциями обвинения прокуратура обрела и функции государственного юрисконсульта.

В результате Судебной реформы 1864 г. кардинально изменился характер отечественной прокуратуры, основным направлением деятельности стали участие в судопроизводстве и надзор за следствием.

Устав уголовного судопроизводства определил новые правила уголовного процесса. Прокурор из формального надзирателя превратился в активного обвинителя — центральную фигуру в борьбе с преступностью. Деятельность прокурора по уголовным делам была наиболее важной и обширной. Составители Судебных уставов от 20 ноября 1864 г. указывали: «Прокурор должен являться публичным обвинителем во всех уголовных делах и вести их во всех судебных инстанциях в качестве представителя правительства и закона»².

Возлагая на прокурора обязанность публичного обвинителя во всех уголовных делах, Устав уголовного судопроизводства вместе с тем сохранил право и обязанность осуществления надзора за законностью следствия. Особенно ярко это проявлялось на стадии предварительного следствия, когда прокурор одновременно был и обвинительной стороной в процессе, и надзирающим за работой следствия. Такое сочетание обвинительной и надзорной функций превращало прокурора в хозяина судебного процесса, особенно на стадии предварительного следствия. Устав не запрещал производство дознания лично прокурором. А. Ф. Кони вспоминал, что, будучи прокурором окружного суда, он неоднократно сам проводил дознание по серьезным делам³.

лений : мнение Государственного совета, высочайше утвержденное 28 апр. 1887 г. // ПСЗРИ-3. Т. 7. № 4400.

¹ Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. М., 1889. Т. 1. С. 447.

² Судебные уставы 20 ноября 1864 года с изложением рассуждений, на коих они основаны. СПб., 1867. Ч. 2. С. 189.

³ Кони А. Ф. Приемы и задачи прокуратуры // Собр. соч. : в 8 т. М., 1967. Т. 4. С. 172—173.

Полицейские чины были поставлены в непосредственную зависимость не от полицейского начальства, а от прокуроров.

В процессе подготовки Судебных уставов обсуждался вопрос о предоставлении прокурорам права не только рассматривать материалы следствия на месте, но и требовать их к себе для ознакомления. Но этот вопрос не был решен положительно. Более того, следователи были освобождены от обязанности предоставлять прокурору справки или отчеты по делу. Сенат допустил только одно исключение: прокуроры могли требовать со всех судебных мест, в том числе от следователей, сведения о положении арестантов.

Отношения прокурора и следователя рассматривались в ряде статей Устава уголовного судопроизводства. Руководящая роль прокурора при производстве предварительного следствия закреплялась в ст. 281 Устава, которая обязывала следователя исполнять его требования. У судебных следователей сохранялось право обращаться в окружной суд, если требования прокурора представлялись им сомнительными. Наиболее четко вопрос о взаимоотношениях прокурора и следователя был решен применительно к взятию обвиняемого под стражу. Об аресте обвиняемого следователь обязан был немедленно сообщать прокурору, который мог потребовать от следователя ограничиться менее строгой мерой пресечения, если счел, что обвиняемый не нуждается в заключении под стражу. Устав уголовного производства предоставлял прокурору право требовать дополнения следствия, признанного следователем оконченным. Зависимость следователя от прокурора закреплялась в статьях, согласно которым следователи назначались на должности по представлению прокурора.

На прокуроров не распространялось право отвода, предусмотренное для судей. Прокурор в пореформенном суде принимал решения в форме обвинительного акта, участвовал в заседаниях суда, выступал как обвинитель в процессе. Прокурор имел право протеста по всем делам в судах, где он являлся и апелляционной стороной, и кассационной.

Последняя стадия судопроизводства — исполнение приговора. И здесь прокурору отводилось важное место. В его обязанности входил надзор за исполнением приговоров. За ним, как и прежде, сохранялась функция надзора за тюрьмами и другими местами заключения.

Таким образом, прокурор был единственным представителем государственной власти, играющим ведущую роль на всех стадиях процесса, за исключением судебного разбирательства, где выступал в качестве одной из сторон. Однако добиться в уголовном процессе идеального сочетания обвинительной и надзорной функции в одном органе не удалось. Задачи надзора все больше обуславливались интересами обвинения.

Устав гражданского судопроизводства предусматривал необходимость заключения прокурора по следующим категориям дел: по делам казенного управления, по делам земских учреждений, городских и сельских обществ. Также на съездах мировых судей прокурор должен был выступать с заключениями по делам, в которых истцами или ответчиками являются железные дороги. Прокурор давал заключения и об отстранении членов мирового суда. Предусматривалось участие прокурора в охранительном судопроизводстве: о безвестном отсутствии, об узаконении и усыновлении детей, об исправлении в актах гражданского состояния. Прокурор участвовал в качестве стороны с правом обжалования судебных решений по брачным делам и о законности рождения в тех случаях, когда не было ответчика, а также о признании лиц умалишенными. По гражданским делам о признании лиц безвестно отсутствующими, умалишенными и расточительными, а также об исправлении актов гражданского состояния прокурор не только выступал с заключениями, но и имел право возбуждения дел.

Судебные уставы 1864 г. значительно ограничили сферу прокурорского надзора в гражданском процессе, а также изменили методы его осуществления, что наряду с усилением роли прокурора в уголовном процессе привело на практике к превращению этого направления прокурорского надзора во второстепенное. Достоинством Уставов было то, что они обязывали прокурора участвовать в процессе хотя бы по некоторым делам. Фактически роль прокурора в гражданском суде ограничивалась только заключениями, бесполезность которых выявилась достаточно скоро. Прокурор относился к своим обязанностям в гражданском судопроизводстве формально. Только в XX в., уже в Государственную думу, было внесено законодательное предложение «Об освобождении членов прокурорского надзора от дачи заключений по гражданским делам», которое 9 мая 1911 г., после

обсуждения в течение нескольких лет, получило силу закона¹. Закон привел лишь к частичной отмене заключений прокурора по некоторым категориям дел: по брачным делам и о законности рождения, в случае отсутствия ответчика; по делам о взыскании убытков, причиненных распоряжениями должностных лиц органов управления и судов, по вопросам противоречия между судебными и правительственными правовыми актами; по спорам о подлоге документов и в иных случаях обнаружения в деле признаков преступления. Сократив число заключений по одним делам, законодатель установил их по другим. В гражданском процессе пореформенной России роль прокурора сводилась к положению юрисконсульты судебной коллегии, и его мнение не имело существенного значения.

Поскольку, как уже отмечалось выше, реформирование судебной системы шло медленно², в Российской империи в последней трети XIX в. сосуществовали две ветви прокуратуры — губернская и судебная, причем обе претерпевали определенные изменения ввиду изменяющейся ситуации внутри государства.

В 1866 г. реформа затронула только десять губерний, в которых старая прокуратура упразднялась. В остальных губерниях она сохранялась. В связи с этим специально учрежденной комиссии для окончания работ по преобразованию судебной власти было поручено распространить Судебные уставы на всю территорию империи. Одним из итогов деятельности этой комиссии стала подготовка предложений об изменениях и дополнениях в законы о правах и обязанностях лиц прокурорского надзора, утвержденных 7 марта 1866 г.³ Этот правовой акт применялся во всех губерниях, где еще не были созданы новые суды и должности прокурора.

Губернские прокуроры и уездные стряпчие освобождались от присутствия в большинстве губернских и уездных административных органов (ст.ст. 1, 5), а также от просмотра журналов ка-

¹ Об отмене заключений прокурора по некоторым гражданским делам : закон, одобренный Государственным советом и Государственной думой, высочайше утвержденный 9 мая 1911 г. // ПСЗРИ-3. Т. 31. № 35154.

² Подробнее об изменениях 1870—1880-х гг. см.: Бриль Г. Г., Корняков А. А. Правовое регулирование прокурорского надзора в пореформенной России (вторая половина XIX века) // История государства и права. 2008. № 2. С. 25—27.

³ О некоторых изменениях и дополнениях в законах о правах и обязанностях лиц прокурорского надзора : мнение Государственного совета, высочайше утвержденное 7 марта 1866 г. // ПСЗРИ-2. Т. 41. № 43077.

женных палат, палат государственных имуществ и других учреждений (ст. 6), за исключением актов присутственных мест о предании суду, назначении следствия и о наложении административных взысканий (ст.ст. 3, 8, 9). Рассмотрению уездных стряпчих подлежали приговоры и решения судов дореформенного устройства (уездные суды) по уголовным и гражданским делам в соответствии со ст. 343 Устава гражданского судопроизводства (ст. 7). Однако, в отличие от новой прокуратуры, губернская не принимала на себя функции обвинения. Кроме того, за ней сохранились некоторые обязанности надзора за местами лишения свободы, за губернскими по крестьянским делам присутствиями, за губернскими правлениями, полицией и другими органами.

Компетенция губернской прокуратуры определялась и так называемыми Облегчительными правилами, которые были приняты 11 октября 1865 г. и распространяли отдельные положения Судебных уставов на судопроизводство в дореформенных судах¹. В соответствии с ними прокурор имел право передавать дознание судебным следователям, если считал прекращение дела необоснованным, а также опротестовывать приговоры и решения судов. Указом императора от 30 июня 1868 г. в некоторых губерниях вводились только мировые суды, на которые распространялся надзор губернского прокурора². В еще большей степени губернская прокуратура приблизилась к новой, судебной с изданием утвержденных императором 10 марта 1869 г. правил, по которым губернская прокуратура наделялась всеми правами надзора за дознанием и следствием и обязанностью поддерживать обвинение в палате уголовного суда³.

Губернские прокуроры оставались в непосредственном подчинении министра юстиции. Товарищи губернского прокурора,

¹ Об изменении и дополнении статей Свода законов, касающихся судопроизводства и делопроизводства в нынешних судебных местах : мнение Государственного совета высочайше утвержденное 11 окт. 1865 г. // ПСЗРИ-2. Т. 40. № 42548.

² О введении мировых судебных установлений в губерниях: Вятской, Казанской, Костромской, Олонецкой, Пензенской, Самарской, Саратовской, Симбирской, Смоленской, Тамбовской и Черниговской : указ именной, данный Сенату 30 июня 1868 г. // ПСЗРИ-2. Т. 43. № 46061.

³ О порядке производства дел прежних судебных установлений как в местностях, где вводятся Судебные Уставы в полном объеме, так и в тех, где вводятся мировые судебные установления отдельно от общих : мнение Государственного совета, высочайше утвержденное 10 марта 1869 г. // ПСЗРИ-2. Т. 44. № 46840.

в отличие от прежних стряпчих, подчинялись только прокурору и были независимы от губернской администрации, что впоследствии было подтверждено в деятельности Первого департамента Сената. Аналогичные положения действовали в отношении уездных стряпчих.

Если существование губернской прокуратуры в пореформенной России представляло собой исторический пережиток, то в эти же годы впервые появилась специализированная прокуратура, военная и военно-морская прокуратуры. В примечании к ст. 2 Учреждения судебных установлений отмечалось, что в России действуют и другие судебные органы, в том числе и военные, на основе особых постановлений.

Необходимость реформирования системы военного судопроизводства и судопроизводства была вызвана реформой общих судебных установлений. Кроме того, начавшаяся в 1862 г. работа над подготовкой проектов уставов осуществлялась одновременно с реформой судебных установлений. Руководил работой генерал-аудитор В. Г. Философов, который впоследствии возглавил военную прокуратуру. В 1866 г. проект был окончательно утвержден комиссией, а в 1867 г. император подписал оба специальных постановления о военных судах — Военно-судебный устав и Военно-морской судебный устав. Однако при утверждении Уставов 1867 г. порядок, время и условия введения их в действие не были точно определены, поэтому, как и в случае с Уставом гражданского судопроизводства, они вводились в действие постепенно — с 1867 по 1889 г.

К тому же буржуазно-демократические принципы осуществления правосудия, заимствованные из Устава уголовного судопроизводства, были исключены, что позволило использовать органы военной юстиции в подавлении революционного движения в стране и волнений в армии и на флоте.

Военно-судебным уставом 1867 г., во-первых, была установлена новая система органов правосудия в армии, состоящая из полковых и военно-окружных судов как судов первой инстанции и Главного военного суда с двумя отделениями (в Сибири и на Кавказе), который должен был наблюдать за «охранением точной силы закона и за единообразным его исполнением военными судами» (ст.ст. 1—4). Кроме постоянно действующих военных судов, Уставом допускалось учреждение временных военных судов или особых присутствиях (ст.ст. 28, 60, 1096, 1195, 1199).

Во-вторых, Военно-судебный устав вводил совершенно новый для военно-судебного законодательства надзорный институт.

В соответствии со ст. 164 Военно-судебного устава при военных судах создавалась военная прокуратура для «наблюдения за охранением законов». Прокурорский надзор осуществляли главный военный прокурор (имевший двух заместителей), состоявший при Главном военном суде, военные прокуроры и их помощники — при военно-окружных судах. Во временные судебные органы, например особые военные суды по делам о «государственных преступлениях», совершенных военнослужащими, или особые присутствия на правах Главного военного суда, прокуроры назначались военным министром.

Особенностью военной прокуратуры было и то, что ее сотрудники могли назначаться непосредственно на судебные должности: на место председателей военно-окружных судов должны были назначаться военные судьи и военные прокуроры, а в должности военных судей — военные следователи, помощники военных прокуроров и чины главного военно-судебного управления. Все чиновники военной прокуратуры назначались царем по представлению военного министра (ст.ст. 140, 147, 149).

В своей деятельности военные прокуроры были независимы от военных судов, но попадали под общий надзор военного министра. Поскольку все лица, занимавшие постоянные должности военно-судебной части (председатели и постоянные члены Главного военного суда, председатели военно-окружных судов, военные судьи, следователи, прокуроры и другие), входили в военно-судебное ведомство Военного министерства, то министр мог производить ревизию военно-судебных учреждений лично или через назначенных им должностных лиц военно-судебных учреждений.

Что касается направлений деятельности военных прокуроров, то они (а) осуществляли наблюдение за предварительным следствием, (б) подавали заключения по делам для дальнейшего направления их в военно-окружной суд, (в) предлагали обвинительный акт, (г) участвовали в судебном рассмотрении дела в качестве представителя обвинения и «блюстителя закона», (д) подавали кассационные протесты на приговоры и определения судов, (е) наблюдали за приведением их в исполнение. Военно-судебный устав четко установил, что военные прокуроры не имели права надзора за действиями военных начальников и других военнослужащих (ст. 164).

Право возбуждения уголовного преследования военным прокурорам не было предоставлено, поэтому в необходимых случаях

они могли лишь доводить до военного начальства сведения о совершенных преступлениях. Вопрос о предании военно-окружному суду решался по соглашению военного прокурора с военным начальством, причем распоряжение последнего имело обязательную силу для военного прокурора.

Аналогичная, хотя и независимая от военных судов, организация военной юстиции была создана в морском ведомстве согласно Военно-морскому судебному уставу 1867 г. Здесь военно-морские прокуроры состояли при военно-морских судах в главных портах российского флота и Главном военно-морском суде.

В 1870—1880 гг. усиление консервативных тенденций в политической жизни империи привело к некоторым изменениям в деятельности и в статусе прокуратуры. Прямым следствием появления революционного («народнического») движения было сосредоточение всей власти на борьбе с ним, зачастую в ущерб законности¹. На основании ст. 1034 Устава уголовного судопроизводства на прокуроров судебных палат было возложено судебное преследование по государственным преступлениям. Предварительное следствие производилось членом судебной палаты при непосредственном присутствии прокурора палаты. Он же составлял обвинительный акт и поддерживал обвинение в суде. По мере роста революционного движения произошло расширение круга государственных органов, обладавших правом производства расследования государственных преступлений, за счет включения в них политической полиции. Правилами о порядке действий чинов Корпуса жандармов по исследованию преступлений, утвержденными императором 19 мая 1871 г., в Устав уголовного судопроизводства были внесены изменения². Правила определяли полномочия жандармов в общеуголовной сфере: сообщать органам прокурорского надзора и полиции о выявленных преступлениях (ст.ст. 1, 2); производить по поручению прокурора дознание на правах полиции (ст.ст. 3—8). Прекратить дознание мог только министр юстиции, согласовав такое решение с шефом жандармов. В соответствии со ст. 29 решение подобной категории дел осуществлялось в административном

¹ О судебном преследовании революционеров см.: Троицкий Н. А. Безумство храбрых : Русские революционеры и карательная политика царизма 1866—1882 гг. М., 1978. 323 с.

² Правила о порядке действий чинов Корпуса жандармов по исследованию преступлений : мнение Государственного совета, высочайше утвержденное 19 мая 1871 г. // ПСЗРИ-2. Т. 46. № 49615.

порядке. В результате многие участники революционного движения были репрессированы во внесудебном порядке.

Таким образом, за прокуратурой был оставлен надзор за расследованием государственных преступлений, а за жандармерией — право предварительного расследования. Вопросами взаимоотношений прокуратуры и жандармерии в ходе расследования политических преступлений занималась в июне 1878 г. комиссия под председательством сенатора Э. Фриша, которая пришла к выводу о необходимости ограничения сферы административного разбирательства в пользу судебного и обязательного проведения предварительного следствия по всем политическим делам¹. Однако это предложение монарх не утвердил.

Значительное ограничение прокурорского надзора за законностью уголовного преследования за государственные преступления произошло после гибели императора Александра II в 1881 г. Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия от 14 августа 1881 г. поставило прокуратуру в определенную зависимость от местных властей: ст. 17 предоставила право губернаторам требовать от прокурора представления для просмотра отдельного следственного производства или дознания на срок до двух недель, а ст. 21 предусмотрела право полиции и жандармерии без санкции прокурора производить обыски и выемки во всех без исключения помещениях, задержания на срок до двух недель по подозрению в причастности к государственным преступлениям². Прокуратура лишь уведомлялась о действиях органов полиции и жандармерии. В таких условиях прокуроры не всегда имели возможность осуществлять функции надзора за законностью.

В рамках усиления надзора за судами высшие чины прокуратуры получили право ревизовать окружные и мировые суды. По существу, они превращались в ревизионные органы Министерства юстиции.

Усиливался прокурорский надзор за деятельностью адвокатуры: прокурорам судебных палат и окружных судов было предо-

¹ Министерство юстиции за сто лет, 1802—1902 : ист. очерк. СПб., 1902. С. 165. Материалы комиссии см.: Российский Государственный исторический архив. Ф. 908. Оп. 1. Д. 331.

² Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия : положение Комитета министров, высочайше утвержденное 14 авг. 1881 г. // ПСЗРИ-3. Т. 1. № 350.

ставлено право возбуждать дисциплинарные дела о частных поверенных за их неправильные или предосудительные действия¹. В нарушение принципа несменяемости судей по закону 1883 г. в составе Сената было образовано высшее дисциплинарное присутствие для рассмотрения дел лиц судебного ведомства. При нем была учреждена должность особого обер-прокурора, которому министр юстиции мог поручить присутствие в кассационных департаментах по данной категории дел.

По мере того как расширялась компетенция прокуратуры в качестве органа Министерства юстиции на местах, усиливалась бюрократизация аппарата прокуратуры. В 1872 г. было расширено право вышестоящего прокурора заменять в уголовном и гражданском процессе любого из числа подчиненных ему лиц. Первоначально внутренний распорядок в прокуратуре регулировался утвержденными императором правилами, общими для всех судебных установлений, но со временем основным источником становятся циркуляры Министерства юстиции. Министр юстиции устанавливал правила регистрации документов, порядок отчетности, хранения дел, вещественных доказательств и решения иных организационно-технических вопросов, поскольку делопроизводство в прокуратуре имело немаловажное значение.

Вопрос о реорганизации прокурорского надзора обсуждался в комиссии для пересмотра законоположений под руководством министра юстиции Н. В. Муравьева². Задачей этой комиссии являлся пересмотр Судебных уставов с целью завершения контрреформы. Несмотря на поступавшие предложения по усилению прав, например, в области общего надзора, комиссия признала деятельность прокурорского надзора удовлетворительной и не нуждающейся в организационных изменениях. Такого взгляда придерживалось царское правительство и в XX в. Существенно система органов прокурорского надзора не изменилась вплоть до падения самодержавия.

Таким образом, во второй половине XIX—начале XX в. развитие прокуратуры определялось двумя факторами. Во-первых, реформирование судебной сферы привело к становлению нового

¹ См.: Бессарабов В. Г. Пореформенная российская прокуратура (1864—1917) // Журнал российского права. 2002. № 10. С. 146.

² О ее деятельности см.: Щедрина Ю. В. Реформирование механизма формирования судейского корпуса в России в конце 1890-х—начале 1900-х гг.: проекты комиссии Н. В. Муравьева // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2014. № 9-2. С. 115—131.

типа отечественной прокуратуры — судебной прокуратуры, причем основным направлением ее деятельности было участие в судебном процессе в качестве стороны обвинения. Во-вторых, прямым следствием судебной реформы стало возникновение нового для Российской империи типа прокуратуры — военно-судебной и военно-морской судебной. Организационно и функционально с учетом военной специфики военная прокуратура строилась по образцу гражданской прокуратуры. В-третьих, проведение судебной реформы затянулось, в результате чего на территории Российской империи сосуществовали два типа прокуратуры.

С другой стороны, фактором развития системы прокурорского надзора явилась сложная внутривластная ситуация в России, которая потребовала усиления надзора за работой судов, за адвокатурой и наделения прокуратуры функциями государственного юрисконсульта. Выдвигавшиеся идеи по созданию отдельной системы прокурорского надзора за административными органами и расширению прав судебной прокуратуры на сферу общего надзора успеха не имели.

Контрольные вопросы

1. Какие органы предусматривались для осуществления прокурорского надзора Учреждением судебных установлений 1864 г.?
2. В каком нормативном правовом акте был впервые использован термин «прокурорская власть», с какой целью?
3. Назовите основные направления деятельности прокурора в уголовном процессе.
4. Какие новые органы прокуратуры появились в результате военной реформы?

5. СОЗДАНИЕ И СТАНОВЛЕНИЕ СОВЕТСКОЙ ПРОКУРАТУРЫ (1918—1941 гг.)

Октябрьская революция ознаменовала начало нового этапа в истории российского государства. Новообразованным рабоче-крестьянским правительством — Советом народных комиссаров (СНК) 24 ноября 1917 г. принят Декрет о суде № 1, которым были упразднены существовавшие судебные институты, в том числе судебных следователей и прокурорского надзора¹. Все дела,

¹ О суде : декрет СНК РСФСР от 24 нояб. 1917 г. // История советской прокуратуры в важнейших документах. М., 1947. С. 30—33.

производства и имущество должны были передаваться «особым комиссарам»; «все неопороченные граждане обоего пола, пользующиеся гражданскими правами», получили право осуществлять обвинение и защиту по уголовным и гражданским делам.

Впрочем, последнего оказалось недостаточно для налаживания судопроизводства в молодом государстве. Уже в первых декретах советской власти подчеркивалась необходимость строжайшего революционного порядка, борьбы с контрреволюцией, саботажем, спекуляцией. Революционная законность утверждалась как одно из средств защиты завоеваний социалистической революции, защиты государства от нападения классовых врагов пролетариата и подавления их сопротивления, а также как одно из средств борьбы за революционное переустройство общества на социалистических началах, одно из условий строительства социализма, охраны прав трудящихся. Молодому государству требовалась постоянная и правильная организация следственных, судебных и надзорных органов.

Пятый Всероссийский съезд Советов 10 июля 1918 г. принял Конституцию (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (РСФСР)¹, в которой была закреплена система центральных органов власти: Совет народных комиссаров в составе 17 комиссариатов, в том числе Народный комиссариат юстиции, а также Всероссийский съезд Советов и Центральный исполнительный комитет, в ведении которых находилось «общегосударственное законодательство, судоустройство и судопроизводство». В Конституции не говорилось не только об органах надзора, но даже судебных, тем не менее этот правовой акт определил предметы ведения центральных органов власти и позволил оформить процесс государственного строительства.

Шестой Всероссийский чрезвычайный съезд Советов, собравшийся 6—9 ноября 1918 г., принял постановление «О точном соблюдении законов»². Отмечая, что за год революционной борьбы рабочий класс России выработал основы законов Рес-

¹ Конституция (Основной Закон) РСФСР : принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г. URL: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1918/> (дата обращения: 02.05.2018).

² О точном соблюдении законов : постановление VI Всероссийского чрезвычайного съезда Советов рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов от 8 нояб. 1918 г. // История советской прокуратуры в важнейших документах. С. 79—80.

публики, точное соблюдение которых необходимо для развития и укрепления власти рабочих и крестьян, Съезд призвал всех граждан Республики, все органы и всех должностных лиц советской власти к строжайшему соблюдению законов РСФСР, изданных и издаваемых центральной властью постановлений и распоряжений. Отступления от этого правила рассматривались как чрезвычайные случаи.

Контроль за соблюдением законов возлагался на Центральный исполнительный комитет, Совет народных комиссаров и создаваемые ими органы. Важную роль в обеспечении законности играла Рабоче-крестьянская инспекция (РКИ), а также Народный комиссариат юстиции (НКЮ) с его местными органами в системе губисполкомов. Надзор за исполнением законов осуществляли также органы Народного комиссариата государственного контроля до своего упразднения в 1920 г. Частично функции надзора за соблюдением декретов и привлечения к ответственности нарушающих их лиц взяла на себя Всероссийская чрезвычайная комиссия (ВЧК) — до 1922 г., когда она была преобразована в Главное политическое управление (ГПУ), а ее полномочия по охране законности были переданы судебным органам. Надзор за законностью, в частности в деятельности следственных комиссий, возлагался на коллегии обвинителей, создаваемые при революционных трибуналах местными Советами согласно декрету СНК РСФСР от 4 мая 1918 г. «О революционных трибуналах»¹. Состав коллегии обвинителей избирался местными Советами непосредственно или по представлению революционного трибунала или НКЮ РСФСР. Члены коллегий обвинителей осуществляли надзор за соблюдением законов при расследовании преступлений, поддерживали в судах государственное обвинение по уголовным делам, приносили кассационные протесты на незаконные и необоснованные приговоры судов. Таким образом, коллегии государственных обвинителей не были самостоятельными государственными органами, а их функции ограничивались сферой судебного производства по уголовным делам.

Вышеуказанные органы, вследствие их разобщенности, отсутствия у них необходимых властно-распорядительных полномочий, не могли обеспечить точного и единообразного исполнения законов в России, поэтому по мере перехода от гражданской войны к

¹ О революционных трибуналах : декрет СНК РСФСР от 4 мая 1918 г. // История советской прокуратуры в важнейших документах. С. 51—53.

строительству новых общественных отношений все более осязаемой становилась объективная необходимость обеспечения законности на единой организационной и правовой основе. Постановлением Всероссийского центрального исполнительного комитета (ВЦИК) и СНК РСФСР от 10 марта 1921 г. «Положение о высшем судебном контроле» на НКЮ были возложены обязанности по осуществлению надзора за правильным и единообразным применением законов РСФСР всеми судебными органами¹.

Эта мера имела паллиативный характер, требовалось создать специальный государственный орган с большими надзорными полномочиями. В конце 1921—начале 1922 г. на IV съезде деятелей юстиции в докладе народного комиссара юстиции Н. В. Крыленко впервые была поставлена задача создания прокуратуры как независимого от местной власти органа, на который возлагались бы обвинение в суде, общий надзор, руководство следствием, а также предупреждение правонарушений. Первый проект декрета о создании в составе Народного комиссариата юстиции государственной прокуратуры с ограниченными полномочиями был опубликован 1 января 1922 г.² В этом проекте отразилось мнение губисполкомов, не желавших мириться с независимым от них прокурором. В мае 1922 г. Постановлением ВЦИК был принят Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР (правда, введение его в действие было отложено до 1 августа 1922 г.), в котором впервые в советском законодательстве закреплялись функции прокурора в уголовном преследовании как «стороны» и «органа, поддерживающего обвинение». В Кодексе косвенно была отражена и организационная структура прокуратуры.

Весной 1922 г. НКЮ по предложению В. И. Ленина подготовил проект Положения о прокурорском надзоре, а в мае 1922 г. он был вынесен на рассмотрение ВЦИК. В ходе дискуссии оппозиция в лице Л. Б. Каменева, А. И. Рыкова, Г. Е. Зиновьева и В. В. Осинского выступила против создания централизованной прокуратуры, независимой от местных органов. Они предлагали создать прокуратуру с двойным подчинением — центральной прокурорской власти и губисполкомам. Проект на

¹ Положение о высшем судебном контроле : постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 10 марта 1921 г. // История советской прокуратуры в важнейших документах. С. 184—186.

² Проект декрета о государственной прокуратуре, разработанный НКЮ РСФСР // Еженедельник советской юстиции. 1922. № 1. С. 12.

голосовании не получил большинства и был направлен на доработку в юридическую комиссию ВЦИК, которая высказалась за двойное подчинение прокуроров. Предвидя такой исход голосования, В. И. Ленин обратился к членам ВЦИК с письмом «О «двойном» подчинении и законности», в котором изложил свое видение принципов организации и деятельности прокуратуры. Ленин отмечал, что «двойное» подчинение необходимо там, где надо учитывать действительно существующую неизбежность различия — в земледелии, промышленности, административном управлении, «не учитывать во всех этих вопросах местных различий значило бы впасть в бюрократический централизм. Между тем законность должна быть одна...»¹. Постановлением ВЦИК РСФСР от 28 мая 1922 г. Положение о прокурорском надзоре² было принято: этот день считается днем образования советской прокуратуры³.

В Положении о прокурорском надзоре нашли отражение основополагающие принципы организации и деятельности органов прокуратуры: централизация органов прокурорского надзора; единоначалие и строгое подчинение нижестоящих прокуроров вышестоящим; независимость органов прокуратуры от местных органов власти; опора прокурорских органов на широкую общественность.

Положение о прокурорском надзоре определило как предмет, так и пределы надзора прокуроров за неуклонным исполнением законов. На прокуратуру были возложены следующие функции: «а) осуществление от имени государства надзора за законностью деятельности всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования постановлений, принятых в нарушение закона; б) непосредственное наблюдение за деятельностью органов дознания и органов ГПУ; в) поддержание обвинения в суде; г) наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей». Су-

¹ Ленин В. И. О «двойном» подчинении и законности // Полн. собр. соч. 5-е изд. М., 1970. Т. 45. С. 197—201.

² Положение о прокурорском надзоре : постановление ВЦИК РСФСР от 28 мая 1922 г. // История советской прокуратуры в важнейших документах. С. 217—221.

³ Общий обзор истории прокуратуры советского периода см.: Скобина Е. А., Шастина М. А. История советской прокуратуры с 1922 по 1991 год // Молодой ученый. 2017. № 8. С. 256—260.

ственной особенностью этого правового акта была передача надзора из ведения отделов НКЮ в органы прокуратуры, а также выделение общего надзора в качестве самостоятельной отрасли.

Общее руководство прокуратурой возлагалось на Прокурора Республики, который по должности являлся народным комиссаром юстиции. Первым Прокурором Республики 26 мая 1922 г. был назначен Д. И. Курский. По представлению Прокурора Республики ВЦИК РСФСР утверждал его помощников, один из которых состоял при Верховном трибунале ВЦИК и руководил деятельностью военных прокуроров. В непосредственном подчинении Прокурору Республики находились областные и губернские прокуроры; при революционных военных и военно-транспортных трибуналах создавались должности военных прокуроров.

Несмотря на строгую регламентацию независимости органов прокуратуры от местных влияний, губисполкомы и их должностные лица оказывали воздействие на прокуроров. Для того чтобы оградить прокуроров и подчиненных им работников от местных органов и обеспечить их неприкосновенность, 16 ноября 1922 г. ВЦИК и СНК РСФСР приняли специальный декрет, в котором было определено, что никакие органы власти не могут производить аресты прокуроров, их помощников и следователей без предварительного разрешения Прокурора Республики¹. В исключительных случаях такая мера принуждения допускалась, без получения предварительного разрешения, но с извещением Прокурора Республики.

Еще одним направлением совершенствования работы прокуратуры в 1922—1923 гг. стала «борьба» с местными органами власти, которые создавали препятствия в проведении проверок по соблюдению законов в государственных органах и общественных организациях, отказывались от явки по вызову, не выдавали необходимые документы и даже препятствовали посещению прокурором той или иной организации или предприятия. По представлению Прокурора Республики СНК РСФСР 9 марта 1923 г. принял специальное постановление, в котором предписывалось соответствующим должностным лицам довести до сведе-

¹ О порядке ареста прокуроров, их помощников, председателей и членов революционных трибуналов и советов народных судей, народных судей и следователей : декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 16 нояб. 1922 г. // История советской прокуратуры в важнейших документах. С. 252.

ния всех наркоматов, что лица прокурорского надзора по своей должности обладают правом допуска во все помещения подведомственных им учреждений, для чего наркоматам надлежит издать соответствующие распоряжения по своим ведомствам¹.

В связи с созданием прокуратуры потребовалось внести изменения в правовые акты, регулировавшие деятельность исполнительных и судебных органов. Декретом ВЦИК от 1 февраля 1923 г. на Народный комиссариат юстиции возлагалось как «общее руководство, организация и инспектирование всех действующих на территории РСФСР судебных учреждений, прокуратуры, органов следствия, нотариата и судебных исполнителей», так и «наблюдение за законностью»². В составе Комиссариата создавался отдел прокуратуры с функциями «а) осуществления надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, учреждений, частных лиц; б) непосредственного наблюдения за деятельностью органов следствия и дознания; в) наблюдения за правильным функционированием мест лишения свободы и исправительно-трудовых учреждений; г) осуществления прокурорского надзора в Верховном Суде и его коллегиях; д) производства следствия по предложениям высших органов власти; е) назначения, перемещения и отзыва губернских прокуроров и их помощников».

Летом 1923 г. Постановлением ВЦИК РСФСР, унифицировавшим законодательство в части устройства и деятельности судебных органов, в Положение о судоустройстве РСФСР³ был внесен новый раздел, посвященный прокуратуре. В частности, на государственную прокуратуру возлагались «надзор за общим соблюдением законов, непосредственное наблюдение за производством предварительного следствия и дознания, при поддержании обвинения в суде». Изменения, вносившиеся в Уголовно-процессуальный кодекс в 1923 г., с одной стороны, конкретизировали полномочия прокуроров при поддержании обвинения и

¹ О беспрепятственном допуске лиц прокурорского надзора во все правительственные учреждения : выписка из протокола № 1006 заседания Малого СНК РСФСР от 9 марта 1923 г. // История советской прокуратуры в важнейших документах. С. 259.

² Положение о Народном комиссариате юстиции : постановление ВЦИК РСФСР от 11 нояб. 1922 г. // История советской прокуратуры в важнейших документах. С. 231—252, 291—296.

³ Положение о судоустройстве РСФСР : декрет ВЦИК РСФСР от 1 февр. 1923 г. // История советской прокуратуры в важнейших документах. С. 257—258.

осуществлении уголовного преследования, а с другой — ограничивали его действия в отношении ГПУ, наблюдение за деятельностью которого должно было регулироваться особым положением.

Второй Съезд Советов СССР 31 января 1924 г. утвердил Конституцию (Основной Закон) СССР¹. Этот правовой акт создал систему органов власти нового государства, внося важные изменения в правовое положение некоторых из них. Так, закрепляя создание Верховного Суда СССР «в целях утверждения революционной законности», Конституция включила в его состав прокурора Верховного Суда СССР, назначаемого Президиумом Центрального исполнительного комитета (ЦИК) СССР. Первым на эту должность был назначен П. А. Красиков.

В обязанности прокурору Верховного Суда СССР были вменены: «а) дача заключений по всем вопросам, подлежащим разрешению Верховного Суда СССР, б) поддержание обвинения в заседании его и, в случае несогласия с решениями пленарного заседания Верховного Суда СССР, опротестование их в Президиум ЦИК СССР», а также «внесение представлений на постановления, решения и приговоры верховных судов союзных республик, по соображениям противоречия таковых общесоюзному законодательству, или поскольку ими затрагиваются интересы других республик». Сообразно с общей тенденцией увеличения самостоятельности в действиях органов государственной безопасности, предусматривался надзор «за закономерностью действий» Объединенного государственного политического управления (ОГПУ) при СНК СССР со стороны прокурора Верховного Суда СССР «на основе специального постановления» ЦИК СССР.

Стоит отметить, что еще до принятия Конституции СССР декретом ЦИК СССР от 23 ноября 1923 г. было утверждено Положение о Верховном Суде СССР, в котором отразились соответствующие организационные изменения прокуратуры и устанавливались обязанности прокурора Верховного Суда СССР в области «общего надзора за законностью» и «судебного надзора»². Наказ Верховному Суду СССР, принятый Постановлением ЦИК

¹ Конституция (Основной Закон) СССР : утв. II Съездом Советов 31 янв. 1924 г. URL: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1924/> (дата обращения: 02.05.2018).

² Положение о Верховном Суде Союза Советских Социалистических Республик: постановление ЦИК СССР от 23 нояб. 1923 г. // История советской прокуратуры в важнейших документах. С. 296—305.

СССР от 14 июля 1924 г., конкретизировал содержание «общего и судебного надзора» Верховного Суда СССР¹.

Вслед за Верховным Судом СССР изменению подверглась система судебных органов в целом. Постановлением ЦИК СССР от 29 октября 1924 г., утвердившим Основы судостроительства Союза ССР и союзных республик², была создана «единая основная система судебных учреждений», составной частью которой являлась прокуратура. Однако ее положение практически не изменилось: прокуратуру республики возглавлял народный комиссар юстиции этой же республики. Он осуществлял надзор за всей «судебной практикой всех судебных мест», а также опротестование и направление к пересмотру «через прокурорский надзор» приговоров и решений судов. Так, в уголовном судопроизводстве — это осуществление уголовного преследования, надзор за предварительным следствием, поддержание обвинения в суде и надзор за исполнением приговоров. На прокуратуру союзных и автономных республик возлагались обязанности по общему надзору и др.

В связи с этим, когда 11 мая 1925 г. XII Всероссийский съезд Советов принял Конституцию (Основной Закон) РСФСР³, положение прокуратуры РСФСР не изменилось, было подтверждено ее подчинение Народному комиссариату юстиции.

Таким образом, к 1925 г. оформились две линии развития прокуратуры — союзной и республиканской. Совершенствование работы союзной и республиканской прокуратур происходит во второй половине 1920-х—начале 1930-х гг.

Рассматривая прокуратуру Верховного Суда СССР этого времени, необходимо выделить два наиболее важных изменения. Первое касалось окончательного формирования военной прокуратуры⁴.

¹ Наказ Верховному Суду СССР : постановление ЦИК СССР от 14 июля 1924 г. // История советской прокуратуры в важнейших документах. С. 314—320.

² Основы судостроительства Союза ССР и союзных республик : постановление ЦИК СССР от 29 окт. 1924 г. // История советской прокуратуры в важнейших документах. С. 327—334.

³ Конституция (Основной Закон) РСФСР : утв. XII Всероссийским съездом Советов 11 мая 1925 г. URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1925/red_1925/5508616/ (дата обращения: 02.05.2018).

⁴ Положение о военных трибуналах и военной прокуратуре : постановление ЦИК и СНК СССР от 20 авг. 1926 г. // История советской прокуратуры в важнейших документах. С. 347—354.

Второе изменение обусловлено постановлением ЦИК и СНК СССР от 24 июля 1929 г. «Об утверждении Положения о Верховном Суде Союза ССР и прокуратуре Верховного Суда Союза ССР»¹. В Положении были определены предмет и пределы общенадзорной деятельности прокуратуры. Согласно ст. 58 Положения в области общего надзора прокурору Верховного Суда Союза ССР принадлежало право:

«а) наблюдения за законностью с точки зрения Конституции СССР и общесоюзного законодательства, постановлений Народных комиссариатов СССР и иных центральных учреждений СССР, кроме ЦИК СССР, его Президиума, СНК СССР и Совета Труда и Оборона, с внесением представлений по поводу усмотренных нарушений в Пленум Верховного Суда СССР, а в отдельных, не терпящих отлагательства случаях, — непосредственно в Президиум Центрального Исполнительного Комитета СССР;

б) наблюдения за законностью, с точки зрения Конституции СССР и общесоюзного законодательства, постановлений центральных исполнительных комитетов союзных республик и их президиумов с внесением представлений по поводу усмотренных нарушений в Президиум ЦИК СССР;

в) наблюдения за законностью действий Объединенного Государственного Политического Управления (ОГПУ);

г) наблюдения за законностью действий Народных комиссариатов и иных центральных учреждений СССР и организаций общесоюзного значения с правом запрашивать их по поводу допущенных ими незаконных действий и опротестовывать эти действия соответственно в Президиум ЦИК СССР или в СНК СССР».

В области судебного надзора согласно ст. 59 указанного Положения прокурор Верховного Суда СССР обладал следующими полномочиями:

«а) наблюдение за правильным и единообразным применением общесоюзного законодательства в практике судебных учреждений СССР и союзных республик с внесением представлений в Пленум Верховного Суда СССР о даче руководящих разъяснений и толкований Верховным Судам союзных республик;

¹ Положение о Верховном Суде Союза ССР и прокуратуре Верховного Суда Союза ССР : постановление ЦИК и СНК СССР от 24 июля 1929 г. // История советской прокуратуры в важнейших документах. С. 380—393.

б) наблюдение за соответствием постановлений Пленумов Верховных Судов союзных республик общесоюзному законодательству с внесением в Пленум Верховного Суда СССР представлений об опротестовании этих постановлений в Президиум ЦИК СССР в случаях противоречия их общесоюзному законодательству или нарушения ими интересов других союзных республик;

в) надзор за правильным применением действующего законодательства в приговорах, решениях и определениях коллегий и специальных судебных присутствий Верховного Суда СССР, а также кассационного присутствия военной коллегии Верховного Суда СССР с внесением протестов в Пленум Верховного Суда СССР;

г) надзор за производством дел в военных трибуналах и военной прокуратуре».

В то же время на прокурора Верховного Суда СССР и возглавляемые им органы возлагалась обязанность по осуществлению надзора за соблюдением законности в уголовном и гражданском судопроизводстве. Такое двойственное положение в определенной степени создавало трудности при осуществлении прокурорами надзора за соблюдением законов при рассмотрении судами уголовных и гражданских дел и законностью и обоснованностью вынесенных судами решений, приговоров, определений и постановлений.

Одновременно менялась и республиканская прокуратура. Впервые, Положением о Народном комиссариате юстиции РСФСР, утвержденным Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 3 июня 1929 г., на НКЮ РСФСР возлагалось проведение единой судебной политики, обеспечение надзора за органами власти, общее руководство органами юстиции и другие задачи. Предусматривалось, что в состав Народного комиссариата юстиции входят Верховный Суд РСФСР, управление прокуратуры Республики и иные подразделения. Заместители народного комиссара юстиции занимали должности Прокурора Республики и Председателя Верховного Суда. В Положении был закреплён перечень полномочий управления прокуратуры Республики.

Была скорректирована и структура нижестоящих прокуратур. Постановлением ВЦИК РСФСР от 19 ноября 1926 г., утвердившим Положение о судостроительстве РСФСР, предусматривалось образование прокуратур в краях (областях)¹. В ходе реорганиза-

¹ Положение о судостроительстве РСФСР : постановление ВЦИК РСФСР от 19 нояб. 1926 г. // История советской прокуратуры в важнейших документах. С. 355—363.

ции местных органов юстиции в 1930 г. были упразднены окружные суды и окружные прокуратуры, функции последних передавались создаваемым районным прокуратурам.

Во-вторых, произошло расширение надзорных функций прокуратуры. Начиная с 1926 г. органы прокуратуры, по существу, приобретают право производства предварительного расследования преступлений. Так, Положение о судеустройстве РСФСР, определяя правовой статус следователей органов прокуратуры, акцентировало их процессуальную самостоятельность при принятии решений и одновременно поднадзорность органам прокуратуры при применении уголовного и уголовно-процессуального законодательства. В отношении народных следователей предусматривалось их назначение районным исполкомом по представлению районного прокурора.

Был введен надзор за законностью деятельности юрисконсультов государственных и иных учреждений и предприятий согласно Постановлению СНК РСФСР от 30 марта 1927 г.¹ Также в ведение прокуратуры отошел надзор по трудовым спорам в силу Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 7 июня 1928 г.² Указанные изменения свидетельствовали о постепенной специализации деятельности прокуратуры как органа, обеспечивающего надзор практически по всем категориям дел.

В это время прокуратура заняла особое место в системе государственных органов. Основное предназначение органов прокуратуры состояло в осуществлении надзора за точным и единообразным исполнением законов государственными органами, должностными лицами и гражданами. Для органов прокуратуры, как в плане законодательного регулирования, так и в плане организации работы, наибольшую сложность представляла общенадзорная деятельность³. Прокуроры или выходили за установленные пределы своих полномочий и вмешивались в оперативно-

¹ Об юрисконсультах государственных учреждений и предприятий и кооперативных организаций и о надзоре за их деятельностью : постановление СНК РСФСР от 30 марта 1927 г. // История советской прокуратуры в важнейших документах. С. 363—366.

² Об упразднении Бюро надзора по трудовым делам : постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 7 июня 1928 г. // История советской прокуратуры в важнейших документах. С. 370.

³ Камалов Е. Б., Камалова Г. Т. Особенности формирования и функционирования советской прокуратуры в период новой экономической политики // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. № 8. 2005. Вып. 6. С. 9—13.

хозяйственную деятельность предприятий или ведомств, или, наоборот, не использовали предоставленные им полномочия по устранению нарушений законов и подзаконных актов.

Отмеченное выше особое положение органов прокуратуры со временем потребовало их централизации и преобразования в самостоятельный государственный орган общегосударственного масштаба. В соответствии с п. 1 Постановления ЦИК и СНК СССР от 20 июня 1933 г. была учреждена Прокуратура СССР, а прокуратура Верховного Суда упразднена¹. Прокурор СССР назначался ЦИК СССР и был подотчетен ЦИК и Президиуму ЦИК СССР; Прокурор СССР был подотчетен и СНК СССР. Это обеспечивало независимость Прокурора СССР от государственных органов и должностных лиц. Первым Прокурором СССР был назначен И. А. Акулов.

В соответствии с п. 2 указанного Постановления на Прокурора Союза ССР возлагались следующие функции:

«а) надзор за соответствием постановлений и распоряжений отдельных ведомств Союза ССР и союзных республик и местных органов власти Конституции и постановлениям Правительства Союза ССР;

б) наблюдение за правильным и единообразным применением законов судебными учреждениями союзных республик с правом истребования любого дела в любой стадии производства, опротестования приговоров и решений судов в вышестоящие судебные инстанции и приостановления их исполнения;

в) возбуждение уголовного преследования и поддержание обвинения во всех судебных инстанциях на территории Союза ССР;

г) надзор на основе особого положения за законностью и правильностью действий ОГПУ, милиции, уголовного розыска и исправительно-трудовых учреждений;

д) общее руководство деятельностью прокуратур союзных республик».

Дальнейшим шагом в развитии законодательства о прокурорском надзоре стало утверждение Положения о прокуратуре Союза ССР². Основной задачей прокуратуры Союза ССР являлось укреп-

¹ Об учреждении Прокуратуры Союза ССР : постановление ЦИК и СНК СССР от 20 июня 1933 г. // История советской прокуратуры в важнейших документах. С. 469.

² Об утверждении Положения о прокуратуре Союза ССР : постановление ЦИК и СНК СССР от 17 дек. 1933 г. // История советской прокуратуры в важнейших документах. С. 475—479.

ление социалистической законности, охрана общественной собственности от покушений со стороны противообщественных элементов на всей территории СССР. В указанном Положении были определены отрасли прокурорского надзора, система и структура органов прокуратуры. В качестве структурных подразделений в прокуратуру вошли военная и транспортная прокуратуры. Более того, в составе центрального аппарата прокуратуры СССР для непосредственного руководства органами военной прокуратуры образована Главная военная прокуратура во главе с Главным военным прокурором — старшим помощником Прокурора СССР.

Положение о прокуратуре Союза ССР детально определило функции центрального аппарата прокуратуры СССР. Его главное предназначение заключалось в осуществлении руководства нижестоящими прокуратурами путем издания различного рода указаний и распоряжений, созыва совещаний подчиненных прокуроров и следователей, проведение проверок деятельности нижестоящих прокуратур, получение регулярных отчетов об их деятельности. На прокуратуру Союза ССР возлагались функции по подбору, расстановке и воспитанию кадров прокуроров и следователей.

Что касается прокуроров союзных республик, то они по-прежнему оставались в системе народных комиссариатов юстиции. Только 20 июля 1936 г. ЦИК и СНК СССР приняли Постановление, согласно которому был организован объединенный (союзно-республиканский) НКЮ СССР, а органы прокуратуры и следствия подчинены непосредственно Прокурору СССР¹.

Реализация Положения о прокуратуре Союза ССР в значительной мере способствовала достижению строгой централизации органов прокуратуры и прокурорского надзора.

Достигнутые результаты в строительстве прокуратуры получили закрепление на самом высоком уровне — в Конституции (Основном Законе) СССР, принятой VIII Чрезвычайным съездом Советов СССР 5 декабря 1936 г.² В Конституции СССР была предусмотрена глава IX «Суд и прокуратура» (ст.ст. 102—117). Впервые в истории конституционного законодательства было

¹ Об образовании Народного комиссариата юстиции СССР : постановление ЦИК и СНК СССР от 20 июля 1936 г. // История советской прокуратуры в важнейших документах. С. 491.

² Конституция (Основной Закон) СССР : принята VIII съездом Советов СССР 5 дек. 1936 г. URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676/ (дата обращения: 02.05.2018).

введено понятие «высший надзор» за точным исполнением законов «всеми народными комиссариатами и подведомственными им учреждениями, равно как отдельными должностными лицами, а также гражданами СССР» (ст. 113). Согласно той же статье Конституции СССР осуществление высшего надзора было возложено на Прокурора СССР. Прокурор СССР назначался Верховным Советом СССР на семь лет (ст. 114), а республиканские, краевые, областные прокуроры, а также прокуроры автономных республик и автономных областей назначались Прокурором СССР сроком на пять лет (ст. 115). Окружные, районные и городские прокуроры назначались прокурорами союзных республик с последующим утверждением Прокурором СССР сроком на пять лет. Большое значение для организации и деятельности прокуратуры имело закрепление в ст. 117 Конституции принципа независимости прокуратуры: «Органы прокуратуры осуществляют свои функции независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Прокурору СССР».

Вслед за Конституцией СССР Чрезвычайным съездом Советов была принята Конституция (Основной Закон) РСФСР, включившая главу X «Суд и прокуратура» (ст.ст. 107—121), которая также предусматривала осуществление «высшего надзора» за точным исполнением законов «всеми народными комиссариатами и подведомственными им учреждениями, равно как отдельными должностными лицами, а также гражданами на территории РСФСР» как Прокурором СССР непосредственно, так и через Прокурора РСФСР¹. В документе также отмечалось, что органы прокуратуры осуществляют свои функции «независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Прокурору СССР»².

С принятием Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. произошло окончательное законодательное оформление правового статуса советской прокуратуры.

Завершая рассмотрение истории становления советской прокуратуры, необходимо указать на особенности в ее правоохранительной деятельности. В этот период происходит увеличение самостоятельности правоохранительных органов, создание чрезвычайных судебных органов. Так, упомянутое выше Положение

¹ Конституция (Основной Закон) РСФСР : принята XVII Всероссийским съездом Советов 21 янв. 1937 г. URL: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1937/> (дата обращения: 02.05.2018).

² Там же. Ст. 121.

о прокуратуре Союза ССР 1933 г. допускало осуществление прокурорами надзора за законностью и правильностью действий ОГПУ, милиции, уголовного розыска и исправительно-трудовых учреждений, но лишь на основании «особого положения». В составе прокуратуры выделяются так называемые прокуроры по спецделам, т. е. для надзора за работой органов государственной безопасности, — особо доверенные лица, члены ВКП(б), персонально утверждаемые партийными комитетами. При Народном комиссариате внутренних дел СССР создается Особое совещание, наделенное правом применять наказания к лицам, признанным общественно опасными; в работе Совещания также принимал участие Прокурор СССР или его заместитель¹.

Кроме того, происходило изменение уголовных и уголовно-процессуальных норм. Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 10 декабря 1934 г. в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР 1923 г. была включена глава 33 «О расследовании и рассмотрении дел о террористических организациях и террористических актах против работников Советской власти» (ст.ст. 466—470), которой существенно ограничивались права обвиняемых (в частности, обвинительное заключение вручалось обвиняемому за одни сутки до рассмотрения уголовного дела в суде, уголовное дело слушалось без участия сторон, кассационное обжалование не допускалось, приговор к высшей мере наказания приводился в исполнение «немедленно по вынесении приговора»). Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 2 февраля 1938 г. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР 1923 г. был дополнен главой 34 «О рассмотрении дел о контрреволюционном вредительстве и диверсиях».

Указанные перемены создали организационную и правовую основу для борьбы с политической оппозицией, контрреволюцией, нарушителями законности. Постоянным участником этого процесса выступали работники прокуратуры². Вместе с тем прокуроры становились и сами жертвами репрессий: в 1938 г. были осуждены и расстреляны бывшие Прокуроры РСФСР Н. М. Янсон, Н. В. Крыленко, В. А. Антонов-Овсенко и Ф. Е. Ньюрина, в 1940 г. на заседании Политбюро ЦК ВКП(б) рассматри-

¹ Об Особом совещании при НКВД СССР : постановление ЦИК и СНК СССР от 5 нояб. 1934 г. // История советской прокуратуры в важнейших документах. С. 488—489.

² Кудрявцев В. Н. Политическая юстиция в СССР. 2-е изд. СПб., 2002. С. 303—309.

вался вопрос о судьбе М. И. Панкратьева и Н. М. Рычкова, но без результата.

За 20 лет (1918 г.—конец 1930-х гг.) советская прокуратура проделала огромный путь. Достижения советского государства в строительстве органов надзора получили признание даже у политических врагов, например С. Е. Крыжановского. Период с 1918 по 1922 г. можно назвать «периодом революционной законности», в течение которого в Советской России специальные органы надзора отсутствовали, а соответствующие функции осуществляли органы исполнительной власти. Только в 1922 г. было принято решение о создании прокуратуры РСФСР в структуре исполнительного органа власти Народного комиссариата юстиции. В это же время получили законодательное закрепление такие функции прокуратуры, как общий и судебный надзор. С созданием СССР в 1922 г. и принятием Конституции СССР 1924 г. появляется еще одна модель советской прокуратуры — прокуратура Верховного Суда СССР, которая предусматривала существование надзорного органа в составе судебного органа. На 1922—1933 гг. пришлось «формирование советской прокуратуры», становление системы специализированных (военной и транспортной) и территориальных прокуратур, расширение функций надзора. Во второй половине 1930-х гг. происходит становление советской прокуратуры как самостоятельного и централизованного органа государства, осуществляющего высший надзор за исполнением законов и судебной деятельностью в СССР.

Контрольные вопросы

1. Почему один из периодов советского этапа развития прокурорского надзора назван «периодом революционной законности»?
2. В каком нормативном правовом акте впервые был использован термин «общий надзор» и почему?
3. В каком нормативном правовом акте впервые был использован термин «высший надзор» и почему?

6. ПРОКУРАТУРА В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ И В ПОСЛЕВОЕННЫЙ ПЕРИОД (1941—1949 гг.)

С самого начала Великой Отечественной войны (1941—1945 гг.) вся структура органов государственной власти подверглась серьезной перестройке. Во-первых, была усилена роль цен-

тральных органов власти и управления. Созданные временные чрезвычайные органы власти и управления, включая Государственный Комитет Обороны (ГКО), в своей деятельности опирались на Советы. Поскольку сроки проведения очередных выборов и созыва сессий Советов были нарушены, то Советы сохраняли еще довоенные составы. Повысилось значение исполкомов Советов, которые «узурпировали» полномочия Советов. Во-вторых, в связи с необходимостью оперативного решения вопросов управления проведены определенная децентрализация и упрощение структуры управленческого аппарата. Значительно возросла степень слияния партийного и государственного руководства различных уровней: создавались партийно-советские оперативные группы, которые играли большую роль в восстановлении власти на освобожденных территориях.

Президиум Верховного Совета СССР 22 июня 1941 г. издал указ «О военном положении»¹. В соответствии с п. 2 данного Указа «в местностях, объявленных на военном положении, все функции органов государственной власти в области обороны, обеспечения общественного порядка и государственной безопасности передавались военным советам фронтов, армий, военных округов, а там, где нет военных советов, — высшему командованию войсковых соединений». «Все местные органы государственной власти, государственные, общественные учреждения, организации и предприятия были обязаны оказывать полное содействие военному командованию в использовании сил и средств данной местности для нужд обороны и обеспечения общественного порядка и безопасности» (п. 5). За неподчинение распоряжениям и приказам военных властей, а также за преступления, совершенные в местностях, объявленных на военном положении, виновные подлежали уголовной ответственности по законам военного времени.

В развитие норм указа «О военном положении» органами государственной власти были приняты правовые акты, упрощающие процедуру привлечения к уголовной ответственности. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. было утверждено Положение о военных трибуналах в местностях, объявленных на военном положении, и в районах военных дей-

¹ О военном положении : указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. // История советской прокуратуры в важнейших документах. С. 512—515.

ствий¹. Впоследствии, уже в 1943 г., военное положение было введено и на отдельных объектах — на всех железных дорогах СССР Указом Президиума Верховного Совета СССР от 15 апреля², на морском и речном транспорте Указом от 9 мая³.

В местностях, объявленных на военном положении, на рассмотрение военных трибуналов передавались все дела о преступлениях, направленных против обороны, общественного порядка и государственной безопасности, а именно: а) дела о государственных преступлениях; б) дела о преступлениях, предусмотренных Законом от 7 августа 1932 г. об охране общественной (социалистической) собственности; в) дела о разбое; г) дела об умышленных убийствах; д) дела о насильственном освобождении из домов заключения и из-под стражи; е) дела об уклонении от исполнения всеобщей обязанности, о сопротивлении представителям власти; ж) дела о незаконной покупке, продаже и хранении оружия, а также о хищении оружия. Военным властям предоставлялось также право передавать на рассмотрение военных трибуналов дела о спекуляции, злом хулиганстве и иных преступлениях, предусмотренных Уголовными кодексами союзных республик, если командование признает это необходимым по обстоятельствам военного положения.

Согласно ст. 16 этого Положения о каждом приговоре, приносящем к высшей мере наказания (расстрелу), военный трибунал должен был немедленно сообщать по телеграфу Председателю Военной коллегии Верховного Суда СССР, Главному военному прокурору Красной Армии, Главному прокурору Военно-морского флота по принадлежности. В случае неполучения в течение 72 часов с момента вручения телеграммы адресату телеграфного сообщения о приостановлении приговора такой приговор приводился в исполнение. Остальные приговоры военных трибуналов вступали в законную силу с момента их провозглашения и немедленно приводились в исполнение. Приговоры во-

¹ Об утверждении Положения о военных трибуналах в местностях, объявленных на военном положении, и в районах военных действий : указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. // История советской прокуратуры в важнейших документах. С. 515—519.

² О введении военного положения на всех железных дорогах : указ Президиума Верховного Совета СССР от 15 апр. 1943 г. // История советской прокуратуры в важнейших документах. С. 521—522.

³ О введении военного положения на морском и речном транспорте : указ Президиума Верховного Совета СССР от 9 мая 1943 г. // История советской прокуратуры в важнейших документах. С. 522—523.

енных трибуналов кассационному обжалованию не подлежали и могли быть отменены лишь в порядке надзора (ст. 14). Военные советы округов, фронтов и армий (флотов и флотилий), а также командующие фронтами, армиями и округами (флотами, флотилиями) могли приостановить исполнение приговора с высшей мерой наказания (расстрел) с одновременным сообщением по телеграфу Председателю Военной коллегии Верховного Суда Союза ССР, Главному военному прокурору Красной Армии, Главному прокурору Военно-морского флота Союза ССР о своем мнении для дальнейшего направления дела.

В духе военного времени произошло ужесточение ответственности за иные нарушения военного законодательства. Так, Прокурор СССР и Народный комиссар внутренних дел СССР 26 июня 1941 г. издали приказ № 159/595 «О квалификации нарушений правил и распоряжений о местной противовоздушной обороне», согласно которому злостное нарушение распоряжений по светомаскировке влекло за собой привлечение к уголовной ответственности, а если оно было использовано на оказание содействия врагу, то эти действия следовало квалифицировать как измена Родине. Согласно приказу Народного комиссара юстиции СССР и Прокурора СССР от 27 июня 1941 г. № 104/64 предлагалось передавать все дела о террористических актах, направленных против сельского актива, дела о террористической агитации, дела о поджогах дворов сельских активистов и общественных зданий (школ, сельсоветов, колхозных ферм и т. п.) в сельских местностях на рассмотрение военных трибуналов войск НКВД.

Руководство деятельностью прокуратуры СССР в годы Великой Отечественной войны осуществляли В. М. Бочков (до 1943 г.) и К. П. Горшенин (с 1943 г.); «бессменным» Прокурором РСФСР в эти годы был А. А. Волин. На их плечи легла работа по перестройке территориальных и военных прокуратур на военный лад¹. Структура прокуратуры СССР, установленная в 1936 г., в основном сохранилась. В местностях, объявленных на военном положении, органы прокуратуры были военизированы. Например, в соответствии с постановлением Военного совета Ленинградского фронта от 4 декабря 1941 г. на основании приказа

¹ Павлов В. С. Изменения в деятельности советской прокуратуры в годы Великой Отечественной войны (1941—1945 гг.) // Инновационная наука. 2015. № 6. С. 196—198.

Главного военного прокурора Красной Армии от 5 декабря 1941 г. Ленинградская городская и районные прокуратуры были преобразованы в органы военной прокуратуры. В 1942 г. на военное положение были переведены органы транспортной прокуратуры, действовавшие в местностях, объявленных на военном положении, а в 1943 г. — все транспортные прокуратуры. В системе Прокуратуры СССР были образованы на правах самостоятельных управлений Главная военная прокуратура железнодорожного транспорта (январь 1942 г.), которая руководила Военной прокуратурой железнодорожных войск и подвижных восстановительных формирований Главного управления восстановительных работ Народного комиссариата путей сообщения (НКПС); в мае 1943 г. — Главная военная прокуратура морского и речного флота, в ведении которой находились военные прокуратуры бассейнов.

В условиях военного времени возросло значение военной прокуратуры. Организационно органы военной прокуратуры возглавляли Главная военная прокуратура Красной (затем — Советской) Армии и Главная военная прокуратура Военно-морского флота, существовавшие раздельно. Кроме того, в подчинение Главной военной прокуратуре были переданы военная прокуратура войск НКВД и иные управления прокуратуры, созданные в военное время.

В действующей армии на основании приказа Народного комиссара юстиции Союза ССР и Прокурора Союза ССР от 24 июня 1941 г. № 102/58 были созданы военные прокуратуры фронтов, флотов, армий, флотилий, корпусов и дивизий. В тылу действовали военные прокуратуры округов с подчинением им военных прокуратур гарнизонов. Военные прокуратуры фронтов (флотов), армий (флотилий) и корпусов функционировали каждая на своем уровне, осуществляя контроль и надзор в нижестоящих военных прокуратурах, давали задания по вопросам прокурорской деятельности, оказывали методическую помощь. Наиболее действенной формой руководства подчиненными в то время признавалось направление работников вышестоящих органов в нижестоящие. В ходе таких выездов устранялись выявленные недостатки, причем инспектирующий, как правило, находился на месте до тех пор, пока не исправлял положение дел. Кроме того, прокуратуры этих звеньев осуществляли надзорные функции в войсках непосредственно фронтового, армейского или корпусного подчинения.

В качестве низового звена была создана система дивизионных (вместо корпусных) прокуратур; организовывались также военные прокуратуры районов авиационного базирования (РАБ), саперных и резервных соединений, запасных и учебных дивизий, бригад, военно-морских укрепленных районов (УР). На них легла основная тяжесть работы по обеспечению законности в войсках. На начало войны штат этих военных прокуратур составлял четыре офицера (военный прокурор и три военных следователя). В 1942 г. штат был сокращен до двух человек (военный прокурор и следователь). В ходе боевых операций военный прокурор, как правило, находился в управлении дивизии, а следователь — в полку, который решал наиболее ответственную задачу.

Помимо организационных изменений, интересы военного времени потребовали усиления внутренней дисциплины в органах прокуратуры. Приказом Прокурора СССР от 17 октября 1942 г. № 613/М был установлен порядок наложения дисциплинарных взысканий и применения мер поощрения за дисциплинированность и добросовестную работу прокурорско-следственных работников¹. За нарушение дисциплины, недобросовестное отношение к работе, невыполнение приказов и распоряжений вышестоящих прокуроров, в случае когда эти нарушения не подлежали преследованию в уголовном порядке, на виновных прокурорско-следственных работников налагались следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, строгий выговор, смещение на низшую должность, увольнение с должности². Приказом предлагалось практиковать поощрение особо дисциплинированных и аккуратных, добросовестных работников прокуратуры с объявлением им благодарности с занесением в трудовые книжки, выдачей денежных премий и продвижением на более высокие должности. С этой же целью Указом Президиума Верховного Совета СССР от 16 сентября 1943 г. прокурорско-следственным работникам устанавливались классные чины прокуроров и следователей, приравненные к воинским званиям, с выдачей форменного обмундирования³.

¹ О порядке наложения дисциплинарных взысканий и мерах поощрения за дисциплинированность и добросовестную работу прокурорско-следственных работников : приказ Прокурора СССР от 17 окт. 1942 г. // История советской прокуратуры в важнейших документах. С. 519—521.

² Там же.

³ Об установлении классных чинов для прокурорско-следственных работников органов прокуратуры : указ Президиума Верховного Совета СССР от

Великая Отечественная война не привела к изменению основных функций прокуратуры, но особую актуальность в это время приобрела борьба с нарушителями государственной, трудовой и воинской дисциплины, с самовольным оставлением работы на предприятиях промышленности и транспорта, с нарушением прав защитников Родины и их семей, с детской беспризорностью и безнадзорностью, за сохранность государственного, общественного и военного имущества. В связи с мобилизацией транспортной системы Народным комиссаром юстиции СССР и Прокурором СССР был издан приказ от 21 апреля 1943 г. № 28/19 «О порядке привлечения к ответственности работников железнодорожного транспорта за преступления по службе», в соответствии с которым работники железнодорожного транспорта (в том числе рабочие и служащие заводов, контор, подсобных предприятий, лечебных учреждений, учебных заведений, личный состав стрелковой охраны и пожарно-вахтенной службы) за преступления по службе привлекались к судебной ответственности по соответствующим статьям Уголовного кодекса о воинских преступлениях. В рамках борьбы с дезертирством с предприятий военной промышленности был издан приказ Прокурора Союза ССР от 1 июня 1944 г. № 159 об осуществлении постоянного надзора за точным исполнением руководителями предприятий указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 декабря 1941 г. «Об ответственности рабочих и служащих предприятий военной промышленности за самовольный уход с предприятий».

Прокуратура осуществляла также надзор за выполнением предприятиями планов поставки боеприпасов и вооружения. Прокуроры тех районов, куда были эвакуированы предприятия из европейской части СССР, кроме того, осуществляли надзор за исполнением решений о восстановлении эвакуированных заводов и фабрик, а военные прокуроры, помимо надзора за исполнением законодательства военного времени в Вооруженных Силах, — надзор за соблюдением всеми видами транспорта планов перевозок и графика движения, за сохранностью перевозимых грузов. На прокуратуру были возложены функции контроля за точным исполнением постановлений ГКО, для этого в 1942 г. в прокуратуре СССР была создана специальная оперативная группа.

9 мая 1943 г. // История советской прокуратуры в важнейших документах. С. 522—530 ; О введении форменной одежды для прокурорско-следственных работников органов прокуратуры СССР : постановление СНК СССР от 16 сент. 1943 г. // Там же. С. 530—534.

Основными направлениями деятельности военной прокуратуры на фронте и в тылу были: а) надзор за исполнением законов, уставов, постановлений ГКО, СНК СССР и других военно-правовых актов всеми органами управления, учреждениями, предприятиями, организациями, должностными лицами, военнослужащими и другими гражданами (общий надзор); б) организация и активное проведение борьбы с преступностью, розыск и привлечение к уголовной ответственности лиц, совершивших преступления; в) руководство предварительным следствием и дознанием; г) надзор за расследованием дел органами контрразведки; д) поддержание обвинения в суде, надзор за исполнением законов при рассмотрении дел в военных трибуналах, законностью и обоснованностью выносимых ими приговоров (судебный надзор); е) надзор за соблюдением законов в местах лишения свободы, дисциплинарных и штрафных частях; ж) принятие мер к предупреждению преступлений и других правонарушений, проведение правовой пропаганды.

Военная обстановка потребовала расширения полномочий органов военной прокуратуры, использования новых форм и методов деятельности. Деятельность органов прокуратуры осуществлялась при значительном расширении полномочий командования, включая внесудебное направление военнослужащих за совершение преступлений в штрафные роты вместо отбывания уголовного наказания, право утверждения приговоров военных трибуналов соответствующим командованием, производство органами дознания предварительного расследования в полном объеме.

Деятельность военных прокуроров осуществлялась с учетом состояния преступности среди военнослужащих, на структуру и динамику которой определяющее влияние оказывали результаты боевых действий. На начальном этапе войны наиболее часто встречались дезертирство, членовредительство, паникерство, а также распространение пораженческих настроений, что рассматривалось как преступление. С наступлением перелома в войне структура и динамика преступности изменились: меньше стало фактов трусости, паникерства, дезертирства, оставления боевых позиций без приказа, в то же время был отмечен рост мародерства и преступлений, совершенных в отношении местного населения, а среди офицеров — и должностных преступлений.

Поскольку во время войны боевая обстановка требовала быстрого реагирования на любой факт правонарушения среди военнослужащих, были сокращены сроки производства по уго-

ловным делам, которые составляли от одного до трех дней, включая судебное рассмотрение, а подчас и приведение приговора в исполнение. При этом не снижались требования к соблюдению норм уголовно-процессуального законодательства, в том числе касающихся пределов доказывания. Военные прокуроры в целях обеспечения действенного надзора за расследованием по уголовным делам, находящимся в производстве не только военных следователей, но и следователей органов контрразведки и военных дознавателей, непосредственно участвовали в допросах, решали вопросы о даче санкции на арест обвиняемых, выполняли другие процессуальные действия, что было дополнительной гарантией обеспечения законности в ходе следствия.

Судебное рассмотрение уголовных дел также не оставалось без внимания военных прокуроров. От них в то время требовалось осуществлять постоянный надзор за рассмотрением дел в военных трибуналах. С этой целью военным прокурорам предписывалось принимать участие в подготовительных и судебных заседаниях по всем делам. Участие прокурора в подготовительном заседании по делу давало ему возможность проверить следственное производство с точки зрения полноты доказательств и качества следствия. В ходе судебного разбирательства в соответствии с указаниями руководства и установившейся практикой прокурор должен был выявлять недостатки в работе трибунала и принимать меры к их устранению, а также обеспечивать надлежащую в то время карательную практику. Для обеспечения гласности судебные процессы, как правило, организовывались в полку или батальоне, находящихся на передовой, в присутствии личного состава и с привлечением представителей других частей.

Военные прокуроры осуществляли надзор и за своевременностью исполнения приговоров в части применения лишения свободы либо направления осужденного, взамен этого наказания, в штрафную роту, в части расстрела и принятия мер по возмещению государству причиненного преступлением ущерба, лишения льгот членов семьи осужденных.

Кроме того, были значительно расширены пределы прокурорского надзора за исполнением законов. На военную прокуратуру были возложены многие несвойственные ей функции: военные прокуроры стали не только осуществлять надзор за исполнением законов, но фактически контролировать выполнение всеми должностными лицами и красноармейцами постановлений ГКО, приказов Верховного Главнокомандующего Вооруженными Си-

лами СССР и Народного комиссара обороны, а также военного командования на местах, включая решения военных советов фронтов. В поле зрения военных прокуроров находились и такие вопросы, как исполнение боевых приказов, осуществление боевых операций, своевременное снабжение войск вооружением, боеприпасами, продовольствием и обмундированием, сбережение военной техники и другого военного имущества, строительство оборонительных рубежей, материально-бытовое обеспечение войск, эвакуация мирного населения из прифронтовой зоны, учет безвозвратных потерь, правильное расходование продовольственных лимитов, состояние подъездных дорог в полосе действия обслуживаемых войск и многое другое.

Все эти вопросы увязывались с деятельностью командования и предупреждением правонарушений. Существенный объем работы военных прокуроров составлял надзор за исполнением приказа Верховного Главнокомандующего от 16 августа 1941 г., который предоставлял командованию право расстреливать на поле боя трусов, паникеров и других нарушителей правопорядка, а также приказов от 28 июля 1942 г. и 21 августа 1943 г., на основании которых командиры были вправе направлять военнослужащих в штрафные роты без судебного решения. Военные прокуроры в условиях действия этих приказов принимали меры к точному их исполнению и недопущению фактов неправомерных расстрелов и применения репрессий к невиновным.

Нередко по результатам работы военных прокуроров принимались меры по укреплению правопорядка в целом в Вооруженных Силах. Именно по инициативе военных прокуроров в 1942 г. были введены красноармейские книжки, что в значительной степени предупреждало дезертирство и сократило случаи незаконного привлечения военнослужащих к уголовной ответственности за уклонение от военной службы, а также позволило улучшить учет личного состава в частях.

Занимались органы военной прокуратуры также и разъяснением действующего законодательства. Примечательно, что вся повседневная работа осуществлялась на основании планов с учетом характера боевых действий — оборона, наступление на территории СССР, за границей и т. д.

Особые задачи выполнялись органами прокуратуры в районах, освобожденных Красной Армией от гитлеровских войск. Там работники прокуратуры помогали партийным и советским органам восстанавливать советский правопорядок, вели работу

по выявлению коллаборационистов (лиц, сотрудничавших с оккупантами, в том числе военных преступников) с целью предания этих лиц суду.

Еще во время Великой Отечественной войны Указом Президиума Верховного Совета СССР от 2 ноября 1942 г. была образована Чрезвычайная государственная комиссия по установлению и расследованию злодеяний немецко-фашистских захватчиков и их сообщников и причиненного ими ущерба гражданам, колхозам, общественным организациям, государственным предприятиям и учреждениям СССР. Прокуроры и следователи вместе с Чрезвычайной государственной комиссией провели большую работу по расследованию злодеяний немецко-фашистских захватчиков. Комиссии было предоставлено право поручать надлежащим органам производить расследование, опрашивать потерпевших, собирать свидетельские показания и иные документальные данные, относящиеся к насилиям, зверствам, грабёжам, разрушениям и другим преступным действиям гитлеровских оккупантов и их сообщников.

Собранные материалы были использованы на судебном процессе над главными военными преступниками, проходившем в Нюрнберге в период с 20 ноября 1945 г. по 1 октября 1946 г. Международный военный трибунал над главными немецкими военными преступниками был создан на основании Международного соглашения между СССР, США, Великобританией и Францией от 8 августа 1945 г. Полномочные представители этих государств выработали Устав Трибунала, предусматривавший проведение процесса на паритетных началах: каждое из четырех государств, подписавших Соглашение, на основании Устава должно было назначить своих представителей в качестве членов Трибунала, их заместителей и Главных обвинителей. Члены трибунала были равноправны и по взаимному соглашению между собой выбирали председательствующего. Равноправными являлись и Главные обвинители, которые строили свою работу на принципах полного сотрудничества. Главным обвинителем от СССР выступил Р. А. Руденко, занимавший в тот период пост прокурора Украины. Четыре Главных обвинителя от СССР, США, Великобритании и Франции были полностью самостоятельны и равноправны, но они должны были выступать перед Трибуналом согласованно, в качестве единого органа. С этой целью для координации их действий был учрежден Комитет обвинителей, состоявший из Главных обвинителей. В за-

дачу Комитета входило согласование мероприятий по подготовке материалов к процессу, распределение обязанностей между Главными обвинителями по поддержанию обвинения на отдельных стадиях процесса (порядок произнесения вступительных и заключительных речей, порядок предоставления доказательств и допросов свидетелей и подсудимых, заключения по ходатайствам подсудимых и их защитников и др.), согласование различных вопросов, возникавших в ходе процесса. Вся деятельность Комитета и Главных обвинителей была направлена на осуществление основной задачи процесса — наказание главных военных преступников.

В начале октября 1945 г. обвиняемым было направлено обвинительное заключение, которое было единодушно принято Комитетом обвинителей и 6 октября подписано в Берлине Главными обвинителями от СССР, США, Великобритании и Франции. На основании ст. 6 Устава Международного военного трибунала подсудимым было предъявлено обвинение в преступлениях против мира, против законов и обычаев войны и против человечности.

Окончание военных действий в Европе повлекло за собой объявление СССР войны Японской империи. В результате победы на Дальнем Востоке встал вопрос об организации уголовного преследования японских военных и государственных деятелей. На основании соглашения между правительствами СССР, США, Великобритании, Китая, Франции, Австралии, Канады, Новой Зеландии и Нидерландов, к которому присоединились Индия и Филиппины, 19 января 1946 г. был сформирован Международный военный трибунал для Дальнего Востока. Устав этого международного судебного органа в целом следовал модели Нюрнбергского трибунала. От СССР сторону обвинения представляли С. А. Голунский, а позднее А. Н. Васильев, прокурор города Москвы.

Процесс над главными японскими военными преступниками проходил в Токио с 3 мая 1946 г. по 12 ноября 1948 г. Трибунал констатировал, что с 1928 г. вся политика Японии была направлена на подготовку и развязывание агрессивных войн, в частности против СССР в 1938 и 1939 гг. Трибунал нашел доказанным обвинение Японии в том, что она заключила с СССР в 1941 г. пакт о нейтралитете с вероломной целью, без намерения его соблюдать, неоднократно нарушала пакт о нейтралитете.

В 1949 г. в Хабаровске состоялся еще один уголовный процесс над военнослужащими японской армии, которым было предъяв-

лено обвинение в разработке и применении бактериологического оружия, в проведении медицинских опытов над людьми. Дело рассматривалось в открытом судебном заседании Военным трибуналом Приморского военного округа, государственное обвинение поддерживал Л. Н. Смирнов. Хотя Хабаровский процесс не имел международного характера, он оказался единственным послевоенным процессом, где были предъявлены и доказаны факты подготовки и ведения бактериологической войны. В области международного гуманитарного права он способствовал запрету и полной ликвидации бактериологического оружия.

Деятельность прокуратуры в годы войны была высоко оценена руководством СССР. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 марта 1945 г. «О награждении орденами и медалями работников прокуратуры СССР» за выдающиеся заслуги в деле осуществления социалистической законности и укрепления советского правопорядка были награждены: орденом Ленина — 23 работника, орденом Красного Знамени — 8, орденом Отечественной войны II степени — 3, орденом Трудового Красного Знамени — 113, орденом Красной Звезды — 81, орденом «Знак Почета» — 294, медалью «За трудовую доблесть» — 100, медалью «За трудовое отличие» — 64¹. Одиннадцати офицерам, впоследствии проходившим военную службу в органах военной прокуратуры, присвоено звание Героя Советского Союза.

В послевоенные годы, когда в центре внимания оказались проблемы восстановления народного хозяйства страны, основные усилия органов прокуратуры были направлены на укрепление законности в сфере экономики. Потребовалось перестроить работу органов прокуратуры, чтобы обеспечить соблюдение законности в промышленности, сельском хозяйстве, на транспорте². На первый план выдвигались задачи по обеспечению сохранности народного имущества, соблюдению режима экономии народных ресурсов.

Важную роль в усилении прокурорского надзора в сфере экономики выполнял приказ Генерального прокурора СССР от

¹ О награждении орденами и медалями работников прокуратуры СССР : указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 марта 1945 г. // Социалистическая законность. 1945. № 4 (апрель). С. 14—31.

² О структуре органов прокуратуры см.: Фролов В. В. Организационная структура региональных прокуратур РСФСР в 1945—1955 годах (по материалам прокуратуры Псковской области) // История государства и права. 2012. № 24. С. 24—28.

17 июня 1946 г. № 128 «Об усилении общего надзора за точным исполнением законов». В этом приказе были сформулированы задачи прокуроров в сфере общего надзора, определены полномочия прокуроров по устранению нарушений закона, обозначены основные средства прокурорского реагирования на установленные нарушения закона. Всем прокурорам надлежало организовать работу по общему надзору таким образом, чтобы в центре их внимания постоянно находились наиболее актуальные вопросы укрепления законности:

а) надзор за точным исполнением законов министерствами, областными (краевыми) исполкомами и другими республиканскими и областными (краевыми) органами и учреждениями, а также районными (городскими) исполкомами;

б) надзор за точным исполнением законов, охраняющих права военнослужащих и членов их семей, демобилизованных воинов;

в) решительная борьба с администрированием, незаконными штрафами, незаконными мобилизациями на различные работы и другими нарушениями прав граждан, а также с фактами бюрократического отношения к рассмотрению жалоб и заявлений;

г) борьба с хищениями и разбазариванием общественной (социалистической) собственности на промышленных предприятиях, в органах государственной торговли и кооперации, в колхозах и совхозах, борьба со взяточничеством и другими злоупотреблениями должностных лиц государственного и хозяйственного аппаратов;

д) надзор за точным исполнением законов о труде, укреплении трудовой дисциплины, охране труда и технике безопасности на промышленных предприятиях и в строительстве;

е) надзор за соблюдением устава сельскохозяйственной артели, законов и постановлений правительства по вопросам организационно-хозяйственного укрепления колхозов.

Прокурорам предъявлялись требования немедленно реагировать на каждый факт нарушения закона, установленный ими по собственной инициативе или иным путем, и принимать меры к устранению нарушений закона и наказанию виновных. Каждый случай уклонения прокурора от надлежащего реагирования на факты нарушения законности, которые ему были известны или по обстоятельствам дела должны были быть известны, рассматривался как нарушение прокурором своего служебного долга со всеми вытекающими из этого последствиями.

Прокурорам предписывалось обеспечить неуклонное соблюдение ст. 117 Конституции СССР 1936 г.: от прокуроров требовалось входить с представлениями в местные руководящие органы по принципиальным вопросам на основании тщательно проверенных материалов о нарушениях законности, когда требуется вмешательство этих органов для полного устранения нарушений и обеспечения соблюдения законности в деятельности; в представлениях указывать конкретные мероприятия, которые, по мнению прокурора, следует провести в целях укрепления законности, а в необходимых случаях представлять проекты соответствующих решений и добиваться безусловного выполнения последних.

Прокурор должен был обеспечить своевременное рассмотрение каждого представления и протеста прокурора, а в случае задержки или необоснованного отклонения протеста или представления немедленно направлять информацию вышестоящему прокурору со всеми материалами для принятия мер.

Генеральный прокурор СССР в этом приказе требовал от прокуроров обеспечить высокое качество, грамотное и юридически обоснованное составление протестов, культурное их оформление, не допускать подмены протестов представлениями, а также в погоне за формальным увеличением числа протестов принесения их по явно малозначительным основаниям.

Одновременно с общим надзором совершенствовались и другие отрасли надзора, а также производство расследования совершенных преступлений. Приказом Генерального прокурора СССР от 28 июня 1949 г. № 131 была введена участковая система работы следователей органов прокуратуры. За каждым из следователей с 1 октября 1949 г. закреплялся определенный участок района или города. Практически эти участки соответствовали территориям отделений милиции. Все уголовные дела принимались следователями к производству по территориальности. Следователь был тесно связан с органами дознания и оперативно-розыскной службой органов внутренних дел, размещенных на его участке. В связи с введением участковой системы работы следственного аппарата от каждого следователя требовалось: а) знание состояния преступности на территории участка и наиболее пораженных преступностью объектов; б) повышение инициативы в выявлении и раскрытии преступлений; в) точное соблюдение закона о подследственности; г) неуклонное улучшение качества и сокращение сроков следствия; д) установление деловой связи с органами милиции и ревизионно-контрольными органами; е) усиление ра-

боты по предупреждению преступлений; ж) повышение политической и деловой квалификации. Расследование наиболее сложных и социально опасных преступлений поручалось старшим следователям или следователям по особо важным делам. Задачей прокуроров было следить за тем, чтобы каждый участковый следователь обслуживал исключительно свой участок, расследуя все дела о преступлениях, возникающих на его участке.

Еще одним направлением деятельности органов прокуратуры стало восполнение потерь в кадровом составе прокуратуры и повышение образовательного уровня работников. ЦК ВКП(б) 5 октября 1946 г. принял постановление «О расширении и улучшении юридического образования». Этот правовой акт заложил основу расширения системы юридического образования в стране и становления системы повышения квалификации в органах прокуратуры. Министерству юстиции было предложено организовать в 1947 г. в Москве для переподготовки руководящих работников республиканских, краевых и областных органов прокуратуры Высшие курсы усовершенствования юристов с годичным сроком обучения, для повышения квалификации районных прокуроров и следователей — курсы переподготовки юристов с девятимесячным сроком обучения в городах Москва, Ленинград, Харьков, Ташкент, Минск, Свердловск и Баку. На курсы принимались лица, имевшие среднее образование. Во исполнение указанного Постановления ЦК ВКП(б) приказом Генерального прокурора СССР от 22 июля 1947 г. № 797 в Москве, Ленинграде и Харькове были организованы одногодичные юридические курсы подготовки городских прокуроров.

Ленинградские юридические курсы подготовки городских прокуроров были размещены в здании прокуратуры Ленинградской области. Приказом Генерального прокурора СССР К. П. Горшенина директором этих курсов была назначена опытный и высокопрофессиональный работник органов прокуратуры старший советник юстиции С. А. Мусина. В дальнейшем на базе юридических курсов сложилась система ведомственных (прокурорских) образовательных учреждений.

Учитывая важное государственное и политическое значение деятельности органов прокуратуры, приобретенное в военное и послевоенное время, а также в целях повышения престижа, авторитета и влияния органов прокуратуры на обеспечение законности в государстве Верховный Совет СССР 19 марта 1946 г. при-

нял Закон «О присвоении Прокурору СССР наименования Генерального прокурора СССР»¹.

Таким образом, Великая Отечественная война и послевоенные годы привели к повышению значения прокуратуры СССР. Это было обусловлено тем, что прокуратура, являясь главным надзорным органом государства, была призвана обеспечить выполнение тех жизненно важных задач, которые возникли с переводом страны на военное положение. В связи с перестройкой государственных органов на военный лад органы советской прокуратуры менялись количественно и качественно, что способствовало эффективному решению задач военного времени, которые были возложены на них военно-политическим руководством страны.

Одним из наиболее важных направлений в работе советской прокуратуры в годы войны являлся общий надзор. Прокуратура СССР обеспечивала выполнение предписаний постановлений ГКО и других актов законодательства, направленных на быстрый перевод страны на военные рельсы, что являлось первоочередной задачей в начальный период войны, а в последующем — тех, которые были направлены на поддержание высокой боеспособности армии, регулирование вопросов производства военной продукции, строительства, сельского хозяйства и др.

В годы войны изменились задачи прокурорских органов при осуществлении надзора за дознанием и следствием. Полномочия органов дознания были расширены, что позволило разгрузить следователей прокуратуры и предоставить им возможность сосредоточиться на наиболее сложных делах. В осуществлении надзора за следствием важным являлся контроль за соблюдением максимально коротких сроков расследования, правильной квалификацией совершенных преступлений. Виновные в совершении особо опасных в условиях военного времени преступлений подвергались строгим наказаниям, исключались факты необоснованного возбуждения уголовных дел.

В области надзора за деятельностью судов перед прокурорско-следственными органами ставилась задача усиления мер уголовного преследования лиц, виновных в совершении преступлений, и снижения количества оправдательных приговоров. Осу-

¹ О присвоении Прокурору СССР наименования Генерального прокурора СССР : закон СССР : принят Верховным Советом СССР 19 марта 1946 г. // История советской прокуратуры в важнейших документах. С. 522—523.

шествие надзора за военными трибуналами также отличалось особенностями, которые заключались в том, что слушания дел в судах первой инстанции проводились без участия прокурора, а их приговоры не подлежали обжалованию.

Послевоенная деятельность органов прокуратуры была направлена на устранение ущерба, причиненного войной. Проходили организационные преобразования Прокуратуры СССР, создавалась система повышения квалификации работников прокуратуры. Успешное решение указанных задач позволило перейти к дальнейшему совершенствованию системы прокурорских органов.

Контрольные вопросы

1. Каким образом осуществляла свои полномочия прокуратура в военный период советского этапа развития прокурорского надзора?
2. Какие изменения в организации прокуратуры во время войны произошли?
3. Какова роль органов прокуратуры в расследовании преступлений, совершенных на территории СССР военнослужащими и оккупационными властями Третьего рейха и его союзников?
4. Каким нормативным правовым актом впервые была предусмотрена должность Генерального прокурора?
5. Назовите направления деятельности прокуратуры в послевоенный период.

7. СОВЕТСКАЯ ПРОКУРАТУРА В ПЕРИОД 1950—1991 гг.

Советская прокуратура первой половины 1950-х гг. продолжала те традиции в своей деятельности и организации, которые были заложены еще в предвоенное время и восстановлены в послевоенные годы. Однако вторая половина указанного десятилетия ознаменовала новый этап в развитии органов надзора. Вместе с тем в этот период советская прокуратура, несмотря ни на какие изменения, оставалась оплотом стабильности, постоянства. Ее бессменным руководителем в эти годы был Р. А. Руденко, занимавший должность Генерального прокурора СССР с 1953 по 1981 г. А вот в Прокуратуре РСФСР за эти же годы сменилось три руководителя — А. А. Круглов, В. М. Блинов и Б. В. Кравцов.

Президиумом Верховного Совета СССР 24 мая 1955 г. было утверждено Положение о прокурорском надзоре в СССР¹. Данный правовой акт, изданный на основе Конституции СССР 1936 г., конкретизировал функцию высшего надзора применительно к основным его отраслям, определил правовые средства осуществления прокурорского надзора.

В соответствии со ст. 113 Конституции СССР 1936 г. «высший надзор» за точным исполнением законов всеми министерствами и подведомственными им учреждениями, равно как и отдельными должностными лицами, а также гражданами СССР возлагался на Генерального прокурора СССР (ст. 1 Положения о прокурорском надзоре в СССР). Было предусмотрено, что задача высшего надзора за точным исполнением законов — укрепление в СССР социалистической законности и охрана от всяких посягательств закрепленного Конституцией СССР и конституциями союзных и автономных республик общественного и государственного строя СССР, социалистической системы хозяйства и социалистической собственности; политических, трудовых, жилищных и других личных и имущественных прав и охраняемых законом интересов граждан СССР, гарантированных Конституцией СССР и конституциями союзных и автономных республик; прав и охраняемых законом интересов государственных учреждений, предприятий, колхозов, кооперативных и иных общественных организаций (ст. 2). Генеральный прокурор СССР и подчиненные ему прокуроры были обязаны следить за правильным и единообразным применением законов СССР, союзных и автономных республик, несмотря ни на какие местные различия и вопреки каким бы то ни было местным влияниям.

В соответствии со ст. 5 Положения о прокурорском надзоре в СССР органы прокуратуры в СССР составляли единую централизованную систему. Во главе стоял Генеральный прокурор СССР, назначаемый на должность Верховным Советом СССР сроком на семь лет. Положение также закрепило структуру органов прокуратуры, урегулировало порядок назначения прокурорских работников и прохождения ими службы. Так, предусматривалось, что в составе Прокуратуры СССР образуются управления и отделы, а также Главная военная прокуратура (ст. 41). При Ге-

¹ Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР : указ Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1955. № 9. Ст. 222.

неральном прокуроре СССР и прокуратурах союзных республик состояли следователи по особо важным делам (ст. 50).

Впервые в истории отечественного законодательства о прокурорском надзоре в указанном Положении было сформулировано требование наличия высшего юридического образования у лиц, замещающих должности прокуроров и следователей; лица, не имеющие такого образования, могли быть назначены следователями и прокурорами только с согласия Генерального прокурора СССР. Лица, окончившие высшие юридические учебные заведения, назначались на должности прокуроров и следователей после прохождения ими годичной стажировки. Совместительство службы в органах прокуратуры с работой в других учреждениях не разрешалось, за исключением научной и преподавательской деятельности.

Постановлением Президиума Верховного Совета СССР, принятым 7 апреля 1956 г., в структуре центрального аппарата Прокуратуры СССР предусматривались отделы по отраслям надзора и различные подразделения по выполнению функциональных задач, обеспечивающих успешное осуществление такого надзора¹. Приказом Генерального прокурора СССР от 10 апреля 1956 г. № 54 была утверждена структура центрального аппарата Прокуратуры СССР и прокуратур республик, краев, областей. В частности, в центральном аппарате появились отдел общего надзора, следственное управление, отдел по надзору за следствием в органах государственной безопасности, отдел по надзору за рассмотрением в судах уголовных дел, отдел по надзору за рассмотрением в судах гражданских дел, отдел по надзору за местами лишения свободы и др.

Положение о прокурорском надзоре в СССР также регламентировало и направления надзорной деятельности: предусматривалось осуществление надзора за исполнением законов учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами СССР, законностью и обоснованностью приговоров, решений, определений и постановлений судебных органов, соблюдением законности в местах лишения свободы (главы II—V). В этом правовом акте получила свое отражение идея об одной из основных обязанностей прокурора — опротестовывать всякое не-

¹ О структуре центрального аппарата Прокуратуры СССР : постановление Президиума Верховного Совета СССР от 7 апр. 1956 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1956. № 8. Ст.186.

законное решение. Указанный правовой акт обязал всех прокуроров опротестовывать противоречащие закону приказы и другие правовые акты, необоснованные приговоры, решения, определения и постановления судебных органов, а также вносить в государственные и общественные организации представления об устранении нарушений закона и причин, способствующих этим нарушениям.

Что касается работы советской прокуратуры в 1950-е гг., то здесь необходимо отметить вклад прокуратуры в процесс реабилитации граждан, незаконно и необоснованно репрессированных в период «культы личности». Эта работа потребовала расширения полномочий судебных органов, а вместе с этим и активизации деятельности прокуроров в этом направлении.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 14 августа 1954 г. в составе Верховных судов союзных республик, краевых, областных судов, судов автономных областей были образованы президиумы, полномочные рассматривать надзорные протесты соответствующих прокуроров и председателей судов. Президиум Верховного Совета СССР принял также указ от 25 апреля 1955 г. «О порядке рассмотрения дел президиумами судов», который регулировал порядок внесения протестов прокурорами. Предусматривалось, что лицо, заявившее протест в порядке надзора, вправе снять его до начала рассмотрения данного дела в суде. Порядок рассмотрения дел в суде предполагал, что прокурор должен давать заключение по делу. Установленные новые процессуальные нормы впоследствии нашли закрепление в Основях уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик 1958 г. и в Уголовно-процессуальном кодексе РСФСР 1960 г.

Органы прокуратуры, осуществляя возложенные на них полномочия по опротестованию незаконных и необоснованных решений как судов, так и внесудебных органов, провели огромную работу по реабилитации невинно пострадавших граждан.

Положение о прокурорском надзоре в СССР, с одной стороны, закрепило сложившееся положение прокуратуры, а с другой — явилось точкой отсчета нового этапа совершенствования органов надзора. Рассматривая изменения в законодательстве вплоть до 1977 г., можно выделить две основные линии развития прокуратуры — организационную и функциональную.

Организационные перемены в органах прокуратуры были направлены на совершенствование форм работы и на достижение баланса между Прокуратурой СССР и прокуратурами союзных

республик. Так, в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 27 февраля 1959 г. в Прокуратуре СССР и прокуратурах союзных республик были образованы коллегии¹. Транспортные прокуратуры, ранее входившие в систему прокуратуры СССР, были упразднены, а их функции переданы органам прокуратуры союзных республик согласно Указу Президиума Верховного Совета СССР от 3 марта 1960 г.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 14 декабря 1966 г. было утверждено Положение о военной прокуратуре². Устанавливалось, что Генеральный прокурор СССР руководит деятельностью военной прокуратуры как непосредственно, так и через Главного военного прокурора; военная прокуратура осуществляет свои функции «независимо от каких бы то ни было местных и военных органов, подчиняясь только Генеральному прокурору СССР» (ст. 1 Положения о военной прокуратуре).

Если организация военной прокуратуры закреплялась в отдельных правовых актах, принимавшихся ранее, то полномочия военных прокуроров системно и полно были раскрыты впервые. Статья 4 Положения о военной прокуратуре гласила, что Главный военный прокурор и подчиненные ему военные прокуроры осуществляют надзор: «а) за соответствием приказов, инструкций, положений, наставлений и других актов, издаваемых органами военного управления, — Конституции и законам СССР, конституциям и законам союзных и автономных республик, постановлениям Совета Министров СССР, Советов Министров союзных и автономных республик; б) за исполнением законов всеми военнослужащими, военнообязанными во время прохождения ими учебных сборов, а также рабочими и служащими Вооруженных Сил СССР при выполнении ими обязанностей по службе; в) за исполнением законов в деятельности органов дознания Вооруженных Сил СССР, военных следователей, а также следователей органов государственной безопасности при расследовании ими дел, подсудных военным трибуналам; г) за соблюдением законности при рассмотрении военными трибуналами уголовных и гражданских дел, отнесенных законом к их

¹ Об образовании коллегий в Прокуратуре СССР и прокуратурах союзных республик : указ Президиума Верховного Совета СССР от 27 февр. 1959 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1959. № 9. Ст. 67.

² Об утверждении Положения о военной прокуратуре : указ Президиума Верховного Совета СССР от 14 дек. 1966 г. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_6504.htm (дата обращения: 13.05.2018).

ведению; д) за соблюдением законности содержания арестованных на гауптвахтах и осужденных, отбывающих наказание в дисциплинарных частях».

В этих целях военные прокуроры могли «опротестовывать противоречащие закону приказы, инструкции и другие акты органов военного управления» (ст. 6), «принимать и рассматривать заявления и жалобы на нарушения закона органами военного управления, должностными лицами, военнослужащими, проверять эти заявления и жалобы и принимать меры к восстановлению нарушенных прав и защите законных интересов военнослужащих и других граждан» (ст. 7), «вносить представления об устранении нарушений закона, причин и условий, способствующих преступлениям и другим нарушениям закона, а также о принятии мер по укреплению социалистической законности и борьбе с преступностью» (ст. 8).

Функциональные перемены в работе прокуратуры затронули не только военную прокуратуру, о чем было сказано выше, но и другие органы прокурорского надзора. Сфера надзорной деятельности была определена Положением о прокурорском надзоре в целом, поэтому изменения касались только отдельных направлений надзора; причем многие изменения были обусловлены реформированием судебных и правоохранительных органов.

В связи с утверждением Законом СССР от 12 февраля 1957 г. Положения о Верховном Суде СССР, которым на Верховный Суд СССР был возложен «надзор за судебной деятельностью судебных органов Союза ССР, а также судебных органов союзных республик», потребовалось внесение изменений в законодательство о судостроительстве. Законом СССР от 25 декабря 1958 г. были утверждены Основы законодательства о судостроительстве Союза ССР, союзных и автономных республик¹. Данный правовой акт не только закрепил новую судебную систему СССР, но регламентировал участие прокуроров в суде: «участвуют в распорядительных заседаниях, в судебных заседаниях при рассмотрении уголовных и гражданских дел, поддерживают государственное обвинение в суде, предъявляют и поддерживают иски в суде, осуществляют надзор за законностью и обоснованностью приговоров, решений, определений и постановлений, вынесенных

¹ Об утверждении Основ законодательства о судостроительстве Союза ССР, союзных и автономных республик : закон СССР от 25 дек. 1958 г. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_5351.htm (дата обращения: 13.05.2018).

судебными органами, а также за исполнением судебных приговоров» (ст. 14).

Утвержденные в тот же день Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик закрепили за прокурором обязанность возбуждения уголовных дел и раскрытия преступлений (ст. 3), поддержания перед судом государственного обвинения, принятия участия в исследовании доказательств, подачи заключений по возникающим во время судебного разбирательства вопросам, представления суду своих соображений по поводу применения уголовного закона и меры наказания в отношении подсудимого (ст. 40)¹. Кроме участия в судебном процессе, Основы уголовного судопроизводства закрепили надзорные полномочия прокурора — «надзор за точным и единообразным исполнением законов Союза ССР, союзных и автономных республик в уголовном судопроизводстве» (ст. 20) и «надзор за исполнением законов при производстве дознания и предварительного следствия» (ст. 31).

Наконец, были регламентированы такие направления деятельности прокуратуры, как надзор за соблюдением законности в местах предварительного заключения (ст. 19 Положения о предварительном заключении под стражу)², надзор за точным соблюдением законов при исполнении приговоров к лишению свободы, ссылке, высылке и исправительным работам без лишения свободы (ст. 10 Основ исправительно-трудового законодательства Союза ССР и союзных республик)³, надзор за деятельностью советской милиции по обеспечению охраны общественного порядка и борьбы с преступностью (ст. 10 указа Президиума Верховного Совета СССР от 8 июня 1973 г. «Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью»)⁴.

¹ Об утверждении Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик : закон СССР от 25 дек. 1958 г. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_5359.htm (дата обращения: 13.05.2018).

² Об утверждении Положения о предварительном заключении под стражу : закон СССР от 11 июля 1969 г. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_7113.htm (дата обращения: 13.05.2018).

³ Об утверждении Основ исправительно-трудового законодательства Союза ССР и союзных республик : закон СССР от 11 июля 1969 г. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_7113.htm (дата обращения: 13.05.2018).

⁴ Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью : указ Президиума Верховного

Следующий, заключительный, этап развития советской прокуратуры был связан с принятием Конституции СССР 1977 г.¹ и Конституции РСФСР 1978 г.² Новая Конституция СССР зафиксировала возросшее значение прокуратуры: в разделе VII «Правосудие, арбитраж и прокурорский надзор» прокуратуре была отведена отдельная глава 21 (ст.ст. 164—168), где были закреплены основополагающие положения о прокурорском надзоре. Нормы Конституции РСФСР воспроизводили нормы Конституции СССР.

В соответствии со ст. 164 Конституции СССР 1977 г. на Генерального прокурора СССР и подчиненных ему прокуроров возлагался высший надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, государственными комитетами, ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами, а также гражданами.

Данная конституционная норма создала условия для единообразного понимания законов и их применения на всей территории Советского государства. Прежние правовые акты, регулировавшие статус советской прокуратуры, не содержали указания на обязанность органов прокуратуры осуществлять надзор за единообразным исполнением законов. Для СССР с его разветвленной экономикой и особенностями национальной культуры было весьма важно, чтобы на всей территории страны соблюдались требования единой законности.

Кроме того, в ст. 164 давался подробный перечень органов, за точным и единообразным исполнением законов которыми осуществлялся надзор прокуратуры.

В отличие от Конституции СССР 1937 г., которая возлагала высший надзор только на Прокурора (Генерального прокурора) СССР, Конституция СССР 1977 г. предусматривала осуществле-

Совета СССР от 8 июня 1973 г. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_8093.htm (дата обращения: 13.05.2018).

¹ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик : принята Верховным Советом СССР 7 окт. 1977 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

² Конституция (Основной Закон) РСФСР : принята Верховным Советом РСФСР 12 апр. 1978 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

ние высшего надзора всеми органами прокуратуры, Генеральным прокурором СССР и всеми подчиненными ему прокурорами в пределах их компетенции.

В советское время понятие высшего надзора означало, что надзор осуществляется прокурорами от имени Верховного Совета СССР на основе принципов законности, централизации и независимости прокуроров от различного рода местных влияний. В СССР действовала разветвленная система государственных, ведомственных и общественных органов и организаций, на которые наряду с иными функциями были возложены обязанности по осуществлению контроля за исполнением действующего законодательства. Органы прокуратуры осуществляли надзор за исполнением законов и этими контролирующими органами. Данное обстоятельство способствовало определению прокурорского надзора как высшего.

В Конституции СССР 1977 г. было закреплено, что органы прокуратуры осуществляют свои полномочия независимо от местных органов, подчиняясь только Генеральному прокурору СССР (ст. 168). Конституция СССР 1977 г. обеспечивала Генеральному прокурору СССР независимое положение при осуществлении им возложенных на него полномочий. Согласно ст. 165 Конституции Генеральный прокурор СССР назначался Верховным Советом СССР, был ответствен перед ним и ему подотчетен, а в период между сессиями Верховного Совета — ответствен перед Президиумом Верховного Совета СССР и подотчетен ему. Это являлось наиболее действенной формой контроля за деятельностью Генерального прокурора СССР и возглавляемого им государственного органа. Ни один государственный орган, ни одно должностное лицо не могли оказать на Генерального прокурора влияние с целью принятия им решений, не соответствующих или противоречащих закону.

Статья 168 Конституции СССР 1977 г. указала, что организация и порядок деятельности органов прокуратуры определяются законом о прокуратуре СССР, поставив таким образом перед советским законодателем задачу разработки и принятия соответствующего закона. К указанному времени прежние правовые акты, регулировавшие деятельность прокуратуры, устарели и не отвечали новым требованиям, практика прокурорского надзора выработала новые средства реагирования на установленные нарушения закона, изменилось законодательство, в котором с учетом современных требований была определена сущность и

содержание прокурорского надзора в сфере уголовного и гражданского судопроизводства.

Общесоюзным законодательным актом, регулирующим прокурорский надзор, стал Закон «О прокуратуре СССР», принятый Верховным Советом СССР 30 ноября 1979 г.¹ Этот закон по своей юридической природе являлся актом комплексного регулирования, содержащим нормы, определяющие как организацию, так и деятельность прокуратуры, в том числе и военной прокуратуры. В нем были конкретизированы задачи и основные направления деятельности органов прокуратуры. Так, прокуратура в соответствии с поставленными перед ней задачами действовала по следующим основным направлениям: а) надзор за исполнением законов органами государственного управления, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами (общий надзор); б) надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия; в) надзор за исполнением законов при рассмотрении дел в судах; г) надзор за соблюдением законов в местах содержания задержанных, в местах предварительного заключения, при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом; д) борьба с нарушениями законов об охране социалистической собственности; е) борьба с преступностью и другими правонарушениями, расследование преступлений, привлечение к уголовной ответственности лиц, совершивших преступления, обеспечение неотвратимости ответственности за преступления; ж) разработка совместно с другими органами мер предупреждения преступлений и иных правонарушений; з) координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями; и) участие в совершенствовании и пропаганде советских законов.

В целях успешного проведения в жизнь Закона «О прокуратуре СССР» Генеральным прокурором СССР был издан ряд приказов руководящего характера по всем без исключения отраслям надзора, в которых определялись задачи органов прокуратуры по установлению и устранению нарушений законности. Приказы Генерального прокурора СССР по вопросам производства дознания и предварительного следствия были обязательными для исполнения органами МВД и КГБ.

¹ О прокуратуре СССР : закон СССР от 30 нояб. 1979 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 49. Ст. 843.

В указанном Законе получили дальнейшее развитие принципы деятельности прокуратуры. Согласно ст. 4 Закона «О прокуратуре СССР» органы прокуратуры составляют единую и централизованную систему — прокуратуру СССР, возглавляемую Генеральным прокурором СССР, с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим, действуют на основе социалистической законности в соответствии с Конституцией СССР, конституциями союзных и автономных республик и советскими законами, осуществляют надзор за правильным и единообразным применением законов, несмотря ни на какие местные различия и вопреки каким бы то ни было местным и ведомственным влияниям, принимают меры к выявлению и своевременному устранению любых нарушений закона, от кого бы они ни исходили, к восстановлению нарушенных прав и привлечению виновных к установленной законом ответственности, взаимодействуют с Советами народных депутатов, другими государственными органами, общественными организациями и трудовыми коллективами, опираясь на активную помощь граждан в деле укрепления правопорядка. В соответствии с Конституцией СССР органы прокуратуры осуществляли свои полномочия независимо от местных органов, подчиняясь только Генеральному прокурору СССР.

Указанный Закон также четко определил полномочия прокуроров применительно ко всем отраслям прокурорского надзора, уточняя сроки рассмотрения актов прокурорского реагирования, и, что особенно важно, предусмотрел обязательность исполнения органами и должностными лицами требований прокуроров об устранении выявленных ими нарушений закона, причин нарушений и способствовавших им условий, о предоставлении актов и других необходимых документов, материалов и сведений, о проведении проверок, ревизий, выделении специалистов, о явке в прокуратуру и даче объяснений по поводу нарушений закона.

Были определены средства прокурорского реагирования на установленные нарушения закона. Весьма четкая регламентация задач и полномочий прокуроров по каждой из отраслей надзора позволила устранить параллелизм в деятельности отдельных подразделений Прокуратуры СССР и нижестоящих прокуратур. Для прокуроров и следователей было важно то, что законодатель не только предусмотрел конкретные формы реагирования на установленные нарушения закона (протест, представление и постановление), но и определил их структуру, содержание и реквизиты. Это обеспечивало единство при осу-

шествии реагирования прокурорами на установленные нарушения закона. Так, Законом «О прокуратуре СССР» было установлено, что протест на противоречащий закону акт приносится прокурором в орган, издавший этот акт, или в вышестоящий орган; в таком же порядке приносится протест на незаконные акт или действие должностного лица. В протесте прокурор вправе потребовать отмены акта либо приведения его в соответствие с законом, а также прекращения незаконного действия должностного лица, восстановления нарушенного права. Протест прокурора подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом или должностным лицом не позднее чем в десятидневный срок после его поступления. О результатах рассмотрения протеста сообщается прокурору. Впервые было установлено, что принесение прокурором протеста на акт, нарушающий охраняемые законом права и свободы граждан, а также в иных предусмотренных законом случаях приостанавливает действие такого акта до рассмотрения протеста.

В главе 2 Закона «О прокуратуре СССР» была закреплена система органов прокуратуры, их внутренняя структура, в том числе и органов военной прокуратуры, полномочия Генерального прокурора СССР по руководству органами прокуратуры, порядок назначения прокуроров, включая военных прокуроров, требования, предъявляемые к лицам, назначаемым на должности прокуроров и следователей. Для рассмотрения наиболее важных вопросов состояния работы и деятельности органов прокуратуры Законом предусматривалось создание коллегий в Прокуратуре Союза ССР, Главной военной прокуратуре, прокуратурах союзных и автономных республик, краев, областей, городов и автономных областей.

С 1 июня 1979 г. вступил в действие указ Президиума Верховного Совета СССР «О судах, прокуратуре, адвокатуре, нотариате и органах внутренних дел, действующих на особо режимных объектах», который дополнил систему специализированных прокуратур прокуратурой на особо режимных объектах, действующей на правах городской прокуратуры¹. Прокуроры на особо режимных объектах назначались Генеральным прокурором СССР в порядке, установленном для прокуроров автономных республик,

¹ О судах, прокуратуре, адвокатуре, нотариате и органах внутренних дел, действующих на особо режимных объектах : указ Президиума Верховного Совета СССР от 1 июня 1979. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

краев и областей (ст. 2). Прокуроры особо режимных объектов пользовались процессуальными правами прокурора автономной республики, края, области «в части, касающейся продления сроков следствия и содержания под стражей, а также опротестования в кассационном порядке приговоров, определений и постановлений судов, действующих на этих объектах» (ст. 5).

Президиум Верховного Совета СССР 29 мая 1980 г. принял постановление «О структуре Прокуратуры Союза ССР»¹. В частности, в нее были включены: управление общего надзора, главное следственное управление, отдел по надзору за следствием в органах государственной безопасности, второе управление, управление по надзору за рассмотрением уголовных дел в судах, отдел по надзору за рассмотрением гражданских дел в судах, отдел по надзору за исполнением законов на транспорте, отдел по надзору за соблюдением законов в исправительно-трудовых учреждениях, отдел по надзору за исполнением законов о несовершеннолетних и другие структурные подразделения. Произошла и смена руководителя ведомства — новым Генеральным прокурором СССР был назначен А. М. Рекунков.

Значимые организационные изменения в структуре прокуратуры СССР произошли после утверждения Указом Президиума Верховного Совета СССР от 4 августа 1981 г. Положения о военной прокуратуре, которое определило задачи военной прокуратуры, основные направления деятельности, объекты надзора, полномочия Главного военного прокурора и нижестоящих военных прокуроров, порядок организации и комплектования военных прокуратур, назначения на должности военных прокуроров и следователей военных прокуратур².

Согласно указанному Положению военная прокуратура, осуществляя задачи, возложенные на прокуратуру Законом «О прокуратуре СССР», направляет свою деятельность «на всемерное укрепление законности и правопорядка в Вооруженных Силах СССР и охрану от всяких посягательств: безопасности СССР, боеспособности и боевой готовности его Вооруженных Сил, воинской дисциплины и установленного порядка несения

¹ О структуре Прокуратуры Союза ССР : постановление Президиума Верховного Совета СССР от 29 мая 1980 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 23. Ст. 438.

² Положение о военной прокуратуре : утв. указом Президиума Верховного Совета СССР от 4 авг. 1981 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1981. № 32. Ст. 956.

воинской службы; прав и свобод военнослужащих, военных строителей и призванных на сборы военнообязанных, членов их семей, рабочих и служащих Вооруженных Сил СССР и других граждан; прав и законных интересов воинских частей, учреждений, военно-учебных заведений, предприятий и организаций Вооруженных Сил СССР»¹. Кроме того, Положением о военной прокуратуре было установлено, что военная прокуратура ведет борьбу с преступностью, нарушениями законов об охране социалистической собственности и другими правонарушениями в Вооруженных Силах. На нее возлагались производство предварительного следствия по уголовным делам, привлечение к уголовной ответственности лиц, совершивших преступления, обеспечение неотвратимости ответственности за преступления, принятие мер к предупреждению правонарушений, выявлению и устранению их причин и способствующих им условий.

Были определены организационная структура военной прокуратуры — структура Главной военной прокуратуры, порядок образования, деятельности и полномочия коллегии Главной военной прокуратуры, военных прокуратур видов Вооруженных Сил СССР, военного округа (фронта), округа противовоздушной обороны, группы войск, флота, военных прокуратур армии, флотилии, соединения, гарнизона. Отмечалось, что Главный военный прокурор и подчиненные ему военные прокуроры пользуются всеми полномочиями прокуроров, определенными Законом СССР «О прокуратуре СССР» и данным Положением, другими законодательными актами Союза ССР и союзных республик, а также средствами реагирования на установленные нарушения закона.

Рассматривая развитие советской прокуратуры, нельзя обойти вниманием вопросы подготовки и переподготовки прокурорско-следственных работников. Начиная с 1950-х гг. данному направлению деятельности прокуратуры придавалось особое значение.

В 1952 г., в дополнение к уже существовавшим курсам, о которых говорилось выше, в Ленинграде было создано еще одно самостоятельное учебное заведение — Курсы по переподготовке районных прокуроров и их помощников, которые возглавил П. И. Тарасов-Радионов. В ноябре 1955 г. на основе этих учебных заведений были образованы Курсы усовершенствования следователей, которые возглавила С. А. Мусина. Двумя годами позже к ним присоединили Курсы по переподготовке районных прокуро-

¹ Там же.

ров и их помощников. В 1958 г. директором Курсов усовершенствования следователей Прокуратуры СССР был назначен А. П. Филиппов.

Изменения в системе правоохранительных органов страны обусловили осознание необходимости в учебном учреждении более высокого уровня — институте; опыт деятельности вышеупомянутых курсов обеспечил должную научную и методическую основу. ЦК КПСС и Совет Министров СССР 10 декабря 1965 г. приняли постановление «О мерах по улучшению работы следственного аппарата органов прокуратуры и охраны общественного порядка», в соответствии с которым был образован Институт усовершенствования следственных работников органов прокуратуры и охраны общественного порядка при Прокуратуре СССР. Первым директором Института стал А. П. Филиппов.

Коллектив Института успешно реализовывал поставленные перед ним задачи, обеспечивая советскую прокуратуру высококвалифицированными кадрами: учебный процесс осуществлялся на основе собственных учебных и методических пособий, внедрения материалов прокурорско-следственной и судебной практики; проводилась научно-исследовательская работа. Было налажено взаимодействие с Научно-исследовательским институтом Прокуратуры СССР, учебными учреждениями уголовно-правового профиля в Москве, Харькове, Киеве, Вильнюсе, Риге, а также контакты с представителями прокуратур и следственных органов иностранных государств (Болгарии, Чехословакии, Венгрии, Польши, Кубы, Монголии, Вьетнама).

В конце 1980-х—начале 1990-х гг. в связи с новыми задачами, вставшими перед органами прокуратуры, обусловленными развитием кооперативного движения, созданием акционерных обществ, внедрением иностранного капитала в промышленность и в сельское хозяйство СССР, конверсией военной промышленности и др., потребовалось изменение деятельности прокуратуры СССР.

Существенные новации в Закон СССР «О прокуратуре СССР» были внесены Указом Президиума Верховного Совета СССР от 16 июня 1987 г. В частности, впервые было закреплено новое направление деятельности прокуратуры — борьба с нарушениями законов, направленных на обеспечение прав и законных интересов граждан. Закрепление этой функции прокуратуры в законодательстве свидетельствовало о постепенном отходе от идеи приоритета интересов государства перед интересами общества и

личности. Другим новым направлением в деятельности прокуратуры стало участие в заседаниях органов государственной власти и управления. Формы прокурорского реагирования на установленные нарушения закона были дополнены предписанием (ст. 241) и предостережением (ст. 251).

Постановлением Президиума Верховного Совета СССР от 6 февраля 1989 г. «О структуре Прокуратуры Союза ССР» преобразованию подверглось управление общего надзора, предусматривалось создание новых структурных подразделений — управления по надзору за исполнением природоохранного законодательства, управления по надзору за соблюдением законности и охране прав граждан в социальной сфере, управления по надзору за исполнением законов о государственной безопасности и по межнациональным и международно-правовым вопросам; получили дополнительные полномочия управления и отделы по сложившимся отраслям прокурорского надзора; Генеральному прокурору СССР, а им в 1988 г. стал А. Я. Сухарев, было предоставлено право самому в пределах установленной законом штатной численности и фонда заработной платы определять структуру и штаты главных управлений, управлений и отделов Прокуратуры Союза ССР¹.

Поворотным пунктом в истории органов прокуратуры стал 1990 г. В законодательство СССР были внесены важные положения об отнесении к исключительному ведению СССР «установление единой системы прокурорского надзора»², отказ от понятия «высший надзор» прокуратуры³. А 12 июня 1990 г. была принята Декларация о государственном суверенитете РСФСР, провозгласившая РСФСР суверенным государством (п. 1). Важнейшим принципом функционирования РСФСР как правового государства признавалось разделение законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти (п. 13). В соответствии с Де-

¹ О структуре Прокуратуры Союза ССР : постановление Президиума Верховного Совета СССР от 6 февр. 1989 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1989. № 6. Ст. 42.

² О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации : закон СССР от 26 апр. 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 19. Ст. 329.

³ Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления : закон СССР от 26 дек. 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 1. Ст. 3.

кларацией о государственном суверенитете РСФСР и на основании ст.ст. 176 и 179 Конституции РСФСР 1978 г. постановлением Верховного Совета РСФСР от 15 ноября 1991 г. «Об образовании единой системы органов прокуратуры РСФСР» была образована «на базе действующих на территории РСФСР органов прокуратуры единая система органов прокуратуры», подчиненная Генеральному прокурору РСФСР¹. Единую систему органов прокуратуры РСФСР составляли: Прокуратура РСФСР; прокуратуры республик в составе РСФСР; прокуратуры краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области, автономных округов, городов и районов; иные территориальные прокуратуры; специализированные прокуратуры, научные и учебные заведения (ВНИИ проблем укрепления законности и правопорядка, Институт повышения квалификации руководящих кадров, Институт усовершенствования следственных работников).

25 декабря 1991 г. название государства «Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика» было изменено на «Российская Федерация (Россия)»; 26 декабря 1991 г. Совет Республик Верховного Совета СССР принял декларацию о прекращении существования СССР в связи с образованием Содружества Независимых Государств, оформив распад СССР и образование СНГ. На основании Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 28 декабря 1991 г. Прокуратура СССР перестала существовать как самостоятельный государственный орган со 2 января 1992 г. Последний Генеральный прокурор СССР Н. С. Трубин 29 августа 1991 г. был отправлен в отставку, но еще до 29 января 1992 г. исполнял обязанности Генерального прокурора СССР. В каждом из суверенных государств были образованы самостоятельные прокуратуры, возглавляемые Генеральными прокурорами.

Последний этап в развитии советской прокуратуры символичен — его начало (1950-е гг.) пришлось на время «хрущевской оттепели», а конец (1990-е гг.) совпал с провозглашением прав и свобод человека и гражданина «высшей ценностью». Это время, когда произошли окончательное оформление института советской прокуратуры и систематизация законодательства о прокуратуре. Прокуратура получила отдельное от судебных орга-

¹ Об образовании единой системы органов прокуратуры РСФСР : постановление Верховного Совета РСФСР от 15 нояб. 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 48. Ст. 1661.

нов закрепление в Конституции СССР 1977 г. и в Законе СССР «О прокуратуре СССР», что свидетельствует о признании ее в качестве одного из важнейших органов государственной власти. Советская прокуратура по-прежнему представляла собой единую и централизованную систему органов, чья организационная структура постоянно совершенствовалась. Отдельные прокуратуры переводились из Прокуратуры СССР в подчинение прокуратур союзных республик (транспортные), окончательно закреплялся статус существующих (военной) и создавались новые специализированные прокуратуры (на особых режимных объектах, природоохранные).

Уточнялись направления деятельности прокуратуры. Конституция СССР 1977 г. закрепила за прокуратурой осуществление «высшего надзора», который охватывал общий надзор в отношении широкого круга субъектов — от органов государственной власти до граждан, осуществление надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, надзора за исполнением законов при рассмотрении дел в судах, надзора за соблюдением законов в местах содержания задержанных, в местах предварительного заключения, при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом.

Наряду с надзором прокуратура осуществляла и иную деятельность — координацию деятельности правоохранительных органов, участие в совершенствовании законодательства; к концу рассматриваемого периода — борьбу с нарушениями законов, направленных на обеспечение прав и законных интересов граждан, участие в заседаниях органов государственной власти и управления. Все это свидетельствует о расширении функций прокуратуры и меняющемся представлении о самом институте.

Контрольные вопросы

1. В каком нормативном правовом акте советского этапа развития прокурорского надзора впервые был использован термин «высший надзор» и почему?
2. Какие виды прокурорского надзора предусматривались Законом СССР «О прокуратуре СССР» от 30 ноября 1979 г.?
3. Почему 2 января 1992 г. следует считать датой, разграничивающей советский и российский этапы развития прокурорского надзора?
4. Каково место прокуратуры в системе органов государства на советском этапе развития прокурорского надзора?

8. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (с 1991 г.)

Декларация «В связи с созданием Содружества Независимых Государств», принятая Советом Республик Верховного Совета СССР 26 декабря 1991 г., оформила распад СССР и прекратила существование его органов государственной власти. С момента ликвидации Прокуратуры СССР перестал действовать Закон СССР «О прокуратуре СССР» 1979 г., поэтому уже 17 января 1992 г. был принят Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации»¹.

Несмотря на то что указанный Закон означал начало нового этапа в истории отечественной прокуратуры, он сохранил многие элементы, характерные для прокуратуры и прокурорского надзора СССР, поддержав преемственность традиций. Так, ст. 1 Закона закрепила за прокуратурой Российской Федерации «осуществление надзора за исполнением действующих на территории Российской Федерации законов, принятие мер, направленных на устранение их нарушений и привлечение виновных к ответственности». Кроме того, из определения прокурорского надзора был исключен термин «высший», поскольку руководство Российской Федерации провозгласило курс на построение правового государства.

К числу «направлений прокурорской деятельности» были отнесены надзор, участие прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами, осуществление предварительного расследования (ст. 2). Впрочем, Закон предусматривал и иные направления деятельности прокуратуры: участие прокурора в заседаниях органов государственной власти и управления, участие в правотворческой деятельности, рассмотрение и разрешение заявлений и жалоб. В ст. 10 данного Закона устанавливалась система органов прокуратуры.

В разделе III Закона определялись предмет надзора, полномочия прокурора при осуществлении:

а) надзора за исполнением законов местными представительными органами, органами исполнительной власти, управления и контроля, юридическими лицами, общественными объединения-

¹ О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

ми, должностными лицами, а также за тем, чтобы издаваемые ими правовые акты соответствовали законам. (Был предусмотрен также надзор за исполнением законов органами военного управления, воинскими частями и учреждениями, но его предмет и полномочия прокурора Закон не определил.);

б) надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

в) надзора за исполнением законов в местах содержания задержанных, предварительного заключения, при исполнении наказания и иных мер принудительного характера, назначаемых судом.

Окончательно статус прокуратуры в системе государственных органов был закреплён в главе 7 «Судебная власть» Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 г.¹ Статья 129 Конституции зафиксировала положение прокуратуры Российской Федерации как единой федеральной централизованной системы органов с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации. Конституция Российской Федерации установила особый порядок назначения на должность Генерального прокурора Российской Федерации и освобождения его от должности — законодательным органом власти (Советом Федерации) по представлению Президента Российской Федерации. Было определено, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры регулируются специальным законом.

В связи с принятием Конституции Российской Федерации Федеральным законом от 17 октября 1995 г. была принята новая редакция Закона России «О прокуратуре Российской Федерации». В соответствии со ст. 1 прокуратура Российской Федерации представляет собой «единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов». Было отмечено, что (помимо надзора) прокуратура Российской Федерации выполняет и иные функции, тем самым спор о типе вновь создаваемой прокуратуры был решён в пользу формирования новой прокуратуры как прокуратуры смешан-

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

ного типа, т. е. осуществляющей надзор за исполнением законов и уголовное преследование.

Законом впервые устанавливался «надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций» (ст.ст. 1, 26—28).

Впоследствии в Закон неоднократно вносились изменения, но статус прокуратуры как единой централизованной системы никогда не подвергался сомнению. Изменения лишь отражали возрастающее с 1993 г. значение прокуратуры. Так, в редакции 1999 г. ст. 1 Федерального закона были уточнены функции прокуратуры как «системы органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации». Наконец, изменение названия главы 7 Конституции России на «Судебная власть и прокуратура» в 2014 г. окончательно подчеркнуло конституционное значение прокуратуры.

Согласно Конституции Российской Федерации государственная власть осуществляется на основании принципа разделения, но прокуратура не относится ни к одной из ветвей государственной власти. Во-первых, прокуратуре, несмотря на содержательное объединение с судебной властью в главе 7 Конституции России, не принадлежат полномочия судебной власти, так как она не является элементом судебной системы и не отправляет правосудия. Во-вторых, прокуратура не может быть отнесена и к государственным органам исполнительной власти, поскольку не входит в структуру Правительства Российской Федерации и не включена в систему исполнительной власти; Председатель Правительства Российской Федерации не назначает на должность Генерального прокурора Российской Федерации и не освобождает его от этой должности. В-третьих, прокуратура не принадлежит и к системе органов законодательной власти, так как в соответствии с положениями Конституции она не наделена законотворческими функциями и не подотчетна Государственной Думе и Совету Федерации Федерального Собрания России. В-

четвертых, прокуратура не может быть включена и в систему Администрации Президента Российской Федерации. Прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов от имени Российской Федерации, т. е. от имени Президента России. Прокуратура призвана быть орудием президентской власти для поддержания правопорядка в обществе.

Деятельность органов прокуратуры — это самостоятельное направление реализации государством функций по обеспечению единства правового пространства России, соблюдения режима законности всеми субъектами права, а также по охране прав, свобод и законных интересов отдельной личности и общества в целом.

Закон «О прокуратуре Российской Федерации» закрепил организационную основу прокуратуры — возглавляемая Генеральным прокурором Российской Федерации единая централизованная федеральная система органов и учреждений, выполняющих взаимосвязанные задачи и функции, направленные на обеспечение законности, правопорядка, охраны федеральной государственности России, построенная на единых принципах, с учетом федеративного устройства и административно-территориального деления государства. Создание и деятельность на территории России органов и учреждений прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры, не допускается.

В 1995 г. общее состояние нестабильности в России, и в органах прокуратуры в частности, прекратилось. С этого времени можно отметить позитивную тенденцию в развитии прокуратуры, выраженную в деятельности Генеральных прокуроров России — Ю. И. Скуратова, В. В. Устинова и Ю. Я. Чайки.

Структуру Генеральной прокуратуры составляют главные управления, управления и отделы, а также на правах структурного подразделения — Главная военная прокуратура.

В систему прокуратуры входят территориальные и специализированные прокуратуры. К территориальным прокуратурам относятся: прокуратуры субъектов Российской Федерации (республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов); прокуратуры городов и районов, иные территориальные прокуратуры (межрайонные).

Неотъемлемым элементом прокурорской системы являются специализированные прокуратуры, поскольку сохраняются проблемы обеспечения законности в специфических сферах дея-

тельности, которые имеют особую важность для жизнеобеспечения общества и государства. Специализированные прокуратуры действуют на правах прокуратур субъектов Российской Федерации и районных прокуратур и подразделяются на два типа.

Первый тип — это военные, транспортные, войсковых частей — осуществляют возложенные на прокуратуру функции в полном объеме в соответствующих сферах правовых отношений. Военные прокуратуры представлены, помимо Главной военной прокуратуры, прокуратурами военных округов, флотов, групп войск, армий, флотилий, прокуратурами соединений, гарнизонов. Транспортные прокуратуры (на правах районных и городских) осуществляют надзор за исполнением законов на транспорте и в таможенных органах в соответствии с установленной компетенцией.

Ко второму типу относятся природоохранные, по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах и в закрытых административно-территориальных образованиях, по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях и иные. Особенность их организации и деятельности заключается в том, что они действуют наряду с территориальными прокуратурами.

В систему прокуратуры также входят научные и образовательные учреждения и редакции печатных изданий. До 2010 г. в систему прокуратуры входил Следственный комитет.

Структура органов прокуратуры со времени принятия Закона «О прокуратуре Российской Федерации» не оставалась неизменной, она постоянно совершенствуется. Можно выделить следующие наиболее важные изменения в этом направлении.

Указом Президента Российской Федерации «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» от 13 мая 2000 г. № 849 территория Российской Федерации была разделена на восемь федеральных округов: Дальневосточный, Приволжский, Северо-Западный, Северо-Кавказский, Сибирский, Уральский, Центральный и Южный¹. Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 5 июня 2000 г. № 98 «Об образовании управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах» в соответствую-

¹ О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе : указ Президента Рос. Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 20. Ст. 2112.

ющих федеральных округах были образованы управления Генеральной прокуратуры¹. После образования в 2014 г. Крымского федерального округа структура Генеральной прокуратуры была увеличена еще на одно управление.

Управления Генеральной прокуратуры в федеральных округах осуществляют:

а) координацию деятельности всех правоохранительных органов, находящихся в пределах федерального округа, по борьбе с преступностью;

б) надзор за исполнением законов федеральными органами, находящимися в пределах федерального округа, органами контроля, их должностными лицами;

в) надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами, органами контроля, их должностными лицами;

г) надзор за исполнением законов федеральными органами в округах, осуществляющими предварительное следствие, дознание и оперативно-розыскную деятельность, а также региональными управлениями по борьбе с организованной преступностью, региональными отделами Следственного комитета при МВД России;

д) расследование уголовных дел о наиболее опасных и общественно значимых преступлениях.

При выполнении возложенных функций управления Генеральной прокуратуры в федеральных округах не подменяют прокуратуры субъектов Российской Федерации, а взаимодействуют с ними и вправе вмешиваться в их деятельность только тогда, когда полномочий прокурора субъекта Федерации недостаточно либо имеются иные причины и обстоятельства. Таким образом, управление Генеральной прокуратуры в федеральном округе является новым звеном прокуратуры.

Значение в реформировании прокуратуры имели изменения, внесенные в 2007 г. в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Россий-

¹ Об образовании управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 5 июня 2000 г. № 98. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ской Федерации»¹. Изменения затронули организацию и деятельность прокуратуры. Создавалась самостоятельная система органов — система Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации. Это было позитивным новшеством, первым шагом в процессе закрепления функции уголовного преследования за вновь создаваемым государственным органом. В это время вопрос о лишении прокуратуры соответствующих полномочий еще не ставился.

Дальнейшие изменения были обусловлены Указом Президента Российской Федерации от 27 сентября 2000 г. № 1182 «Вопросы Следственного комитета Российской Федерации», которым на базе Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации был создан Следственный комитет Российской Федерации. Окончательное установление самостоятельной (вневедомственной) модели организации следствия произошло 15 января 2011 г., когда вступил в силу Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»². Функционирование Следственного комитета вне системы прокуратуры Российской Федерации создает условия для эффективной реализации полномочий прокуроров по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, усиления взаимодействия следственных органов с органами прокуратуры, позволяет повысить объективность следствия, тем самым обеспечивая законность в сфере уголовного судопроизводства и неукоснительное соблюдение конституционных прав граждан. В настоящее время Следственный комитет Российской Федерации, как и Генеральная прокуратура России, не входит ни в структуру какого-либо органа государственной власти, ни в какую-либо из ветвей государственной власти.

В структуре Генеральной прокуратуры имели место и другие перемены. Например, к существующим юридическим институтам (филиалам) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Санкт-Петербурге и Иркутске добавились филиалы

¹ О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: федер. закон Рос. Федерации от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 24. Ст. 2830.

² О Следственном комитете Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 28 дек. 2010 г. № 403-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 1. Ст. 15.

в Крыму (2014 г.) и Казани (2016 г.); в 2018 г. Академия была преобразована в Университет прокуратуры Российской Федерации.

Начало нового этапа в истории отечественной прокуратуры также сопровождалось и функциональными изменениями. Уже в первой редакции Закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурорский надзор за судом был заменен участием в рассмотрении судами уголовных и гражданских дел, изменился характер общенадзорной деятельности: исключался надзор за гражданами, сами проверки могли иметь место только в случае поступления информации о нарушении закона, был установлен запрет на вмешательство прокуратуры в хозяйственную деятельность, утвердился приоритет надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

В настоящее время в ст. 2 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» определено, что «в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет:

а) надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

б) надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах прину-

дительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

в) надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

г) надзор за исполнением законов судебными приставами;

д) надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

е) уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;

ж) координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

з) возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами».

Прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации участвуют в рассмотрении дел судами, опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов.

Федеральный законодатель допускает участие прокуратуры Российской Федерации в правотворческой деятельности на федеральном, региональном и местном уровнях. Кроме того, прокуратура осуществляет международное сотрудничество в правовой сфере по широкому кругу вопросов.

Контрольные вопросы

1. Перечислите виды прокурорского надзора согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации».

2. Какую роль сыграла Конституция Российской Федерации 1993 г. в создании российской прокуратуры?

3. В связи с какими событиями в Российской Федерации был предусмотрен прокурорский «надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина»?

4. Наделяются ли прокуратура или ее должностные лица правом законодательной инициативы?

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Завершая обзор истории российской прокуратуры, отметим длительный и богатый на события путь развития этого государственного органа. Институт прокуратуры появился в России в результате реформаторской деятельности Петра I, достаточно поздно, по сравнению с аналогичными институтами европейских государств, и коренным образом отличался от последних. Если в Европе основной функцией прокурора было участие в уголовном судопроизводстве, поддержание государственного обвинения, то в России изначально прокуратура предназначалась для ведения общего (административного) надзора. Петр I задумывал прокуратуру как эффективный механизм сдерживания произвола и наведения порядка, поэтому он всемерно возвышал ее над иными органами власти. Согласно представлениям об абсолютистской монархии вся власть сосредотачивалась в руках монарха, поэтому «надзор» и осуществляющая его прокуратура задумывались как система управления, замыкающаяся непосредственно на правителе.

После смерти Петра I в деятельности прокуратуры происходили различные изменения: прокуратура то становилась не действующим органом, то активизировалась в зависимости от политики правителей. В любом случае ее эффективность была довольно низкой, так как высшие должностные лица не были заинтересованы в сильном контрольном органе. Лишь в правление Екатерины II в результате реформы Сената и губернского управления положение прокуратуры нормализовалось и она смогла расширить надзорные функции в отношении губернских и уездных органов власти и местных судов. Причиной приоритета административного надзора было отсутствие общего понимания прокурорского надзора как такового, а также особенности государственного управления, которые в правление Александра I позволили включить прокуратуру в состав Министерства юстиции.

Коренное изменение характера отечественной прокуратуры произошло с началом Судебной реформы в правление Александра II: ее основными функциями стали поддержание обвинения в суде и надзор за дознанием и следствием. Однако и в этот

период некоторые общенадзорные функции продолжали сохраняться за частью прокуроров (губернскими прокурорами).

Создание Советского государства сопровождалось только упразднением старых органов власти, в том числе и прокуратуры, выполняемые же ими функции сохранились. Надзор за деятельностью государственных органов был распределен между различными государственными органами и зачастую являлся для последних вспомогательной функцией. Со временем увеличение количества правовых актов и необходимость организации правильного надзора за их исполнением потребовали восстановить в 1922 г. прокуратуру.

В Советском государстве прокуратура на разных этапах развития представляла собой орган, действовавший от имени того или иного государственного органа, наделявшего ее полномочиями по надзору за исполнением законов. Так, согласно Положению о прокурорском надзоре 1922 г. прокуратура РСФСР, а затем и прокуратура СССР (1933 г.) действовали от имени «исполнительного» органа власти. Прокуратура Верховного Суда СССР относилась к судебным органам только формально, а фактически стояла вне судебной системы. Более того, союзная прокуратура подчинялась высшему органу власти — Президиуму ЦИК СССР, а прокуратуры союзных республик — исполнительным органам, народным комиссариатам юстиции. Положение о прокурорском надзоре 1955 г. закрепило подотчетность Генерального прокурора СССР Верховному Совету или Президиуму Верховного Совета СССР, иными словами, прокурорский надзор стал осуществляться от имени «законодательного» органа. Закон «О прокуратуре СССР» 1979 г. закрепил за прокуратурой аналогичный статус. Такое положение сохранялось до 1992 г., когда с принятием Закона «О прокуратуре Российской Федерации» ее статус кардинально изменился.

Последний этап в истории отечественной прокуратуры охватывает очень небольшой временной промежуток — 1991—1992 гг., когда после распада СССР началось формирование прокуратуры Российской Федерации, до настоящего времени. Тем не менее это время богато на события: были приняты Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» и Конституция России, которые определили правовой статус прокуратуры, ее

организацию и функции. Российская прокуратура унаследовала многие черты советской прокуратуры, но многое изменилось под влиянием перемен в государственном устройстве и общественной жизни. Сохранилось понимание прокуратуры как единой централизованной системы органов, а организационная структура прокуратуры подверглась обновлению за счет создания управлений прокуратуры в федеральных округах и исключения следствия. Еще более существенные изменения произошли в деятельности прокуратуры — изменились ее цели и функции.

Процесс совершенствования законодательства о прокуратуре не завершен. Перед прокуратурой ставятся новые задачи. Административные реформы, осуществление национальных проектов требуют от прокуратуры работы в новых направлениях, с тем чтобы правозащитный и правоохранительный потенциал прокуратуры мог служить развитию демократического правового государства в России. В числе приоритетных направлений деятельности прокуратуры продолжают оставаться борьба с преступностью и коррупцией, защита прав и законных интересов граждан, обеспечение единства правового пространства страны.

БИБЛИОГРАФИЯ

Правовые акты дореволюционного периода истории прокуратуры (1722—1917 гг.)

1. Инструкция обер-прокурору Святейшего Синода от 23 июня 1723 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. 1649—1825 гг. : в 48 т. — Санкт-Петербург : Тип. II Отд. Собств. Его Императ. Величества Канцелярии, 1930. — Т. 6. — № 4036.

2. Инструкция чинам прокурорского надзора округа Санкт-Петербургской судебной палаты / сост. Н. В. Муравьев. — 2-е изд. — Санкт-Петербург : Тип. А. Суворина, 1884. — 49 с.

3. О бытии в надворных судах прокурорам и о принятии доносов от фискалов и людей посторонних : указ именной от 18 янв. 1722 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. 1649—1825 гг. : в 48 т. — Санкт-Петербург : Тип. II Отд. Собств. Его Императ. Величества Канцелярии, 1930. — Т. 6. — № 3880.

4. О бытии при Сенате генерал и обер-прокурорам, рекетмейстеру, экзекутору, и герольдмейстеру, а в каждой коллегии по прокурору; о выборе кандидатов к оным местам, и о чинении при сем выбор и баллотировании присяги, по приложенной форме : указ именной, данный Сенату 12 янв. 1722 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. 1649—1825 гг. : в 48 т. — Санкт-Петербург : Тип. II Отд. Собств. Его Императ. Величества Канцелярии, 1930. — Т. 6. — № 3877.

5. О выборе в обер-прокуроры Синода из офицеров : указ именной от 11 мая 1723 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. 1649—1825 гг. : в 48 т. — Санкт-Петербург : Тип. II Отд. Собств. Его Императ. Величества Канцелярии, 1930. — Т. 6. — № 4001.

6. О должности генерал-прокурора : указ именной от 27 апр. 1722 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. 1649—1825 гг. : в 48 т. — Санкт-Петербург : Тип. II Отд. Собств. Его Императ. Величества Канцелярии, 1930. — Т. 6. — № 3979.

7. О должности прокурора : указ именной от 3 сент. 1733 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. 1649—1825 гг. : в 48 т. — Санкт-Петербург : Тип. II Отд. Собств. Его Императ. Величества Канцелярии, 1930. — Т. 9. — № 6475.

8. О доставлении сенаторам мнений своих к назначенному сроку по посланным к ним из дел запискам в случае невозможности им быть в Сенате и о показывании записок по делам уголовным и следственным наличным в оных делах участникам : указ именной от 24 дек. 1802 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. 1649—1825 гг. : в 48 т. — Санкт-Петербург : Тип. II Отд. Собств. Его Императ. Величества Канцелярии, 1930. — Т. 27. — № 20566.

9. О некоторых изменениях и дополнениях в законах о правах и обязанностях лиц прокурорского надзора : мнение Государственного совета, высочайше утвержденное 7 марта 1866 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. 1825—1881 гг. : в 55 т. —

Санкт-Петербург : Тип. II Отд. Собств. Его Императ. Величества Канцелярии, 1867. — Т. 41. — № 43077.

10. Об изменении и дополнении статей Свода Законов, касающихся судопроизводства и делопроизводства в нынешних судебных местах : мнение Государственного совета, высочайше утвержденное 11 окт. 1865 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. 1825—1881 гг. : в 55 т. — Санкт-Петербург : Тип. II Отд. Собств. Его Императ. Величества Канцелярии, 1867. — Т. 40. — № 42548.

11. Об учреждении в Сенате, в Юстиц, Вотчинной и Ревизион коллегиях департаментов, о разделении по оным дел : манифест от 15 дек. 1763 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. 1649—1825 гг. : в 48 т. — Санкт-Петербург : Тип. II Отд. Собств. Его Императ. Величества Канцелярии, 1930. — Т. 16. — № 11989.

12. Об учреждении министерств : манифест от 8 сент. 1802 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. 1649—1825 гг. : в 48 т. — Санкт-Петербург : Тип. II Отд. Собств. Его Императ. Величества Канцелярии, 1930. — Т. 27. — № 20406.

13. Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия : положение Комитета министров, высочайше утвержденное 14 авг. 1881 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. 1881—1913 : в 33 т. — Санкт-Петербург ; Петроград : Гос. тип., 1885—1916. — Т. 1. — № 350.

14. Судебные уставы от 20 ноября 1864 г. // Свод законов Российской империи. — Т. 16 // Российская национальная библиотека : сайт. URL: http://nlr.ru/e-res/law_r/descript.html.

15. Учреждения для управления губерний Российской Федерации от 7 нояб. 1775 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. 1649—1825 гг. : в 48 т. — Санкт-Петербург : Тип. II Отд. Собств. Его Императ. Величества Канцелярии, 1930. — Т. 20. — № 14392.

Правовые акты советского периода истории прокуратуры (1917—1992 гг.)

1. Конституция (Основной Закон) РСФСР : принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г.

2. Конституция (Основной Закон) РСФСР : утв. XII Всероссийским съездом Советов 11 мая 1925 г.

3. Конституция (Основной Закон) РСФСР : принята XVII Всероссийским съездом Советов 21 янв. 1937 г.

4. Конституция (Основной Закон) РСФСР : принята Верховным Советом РСФСР 12 апр. 1978 г.

5. Конституция (Основной Закон) СССР : утв. II Съездом Советов 31 янв. 1924 г.

6. Конституция (Основной Закон) СССР : принята VIII Съездом Советов СССР 5 дек. 1936 г.

7. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик : принята Верховным Советом СССР 7 окт. 1977 г.

8. Наставление по работе военных прокуроров РККА : утв. Прокурором СССР 6 авг. 1941 г. : введено в действие приказом Главного военного прокурора от 15 сент. 1941 г. № 53.

9. О присвоении Прокурору СССР наименования Генерального прокурора СССР : закон СССР от 19 марта 1946 г.

10. О прокуратуре СССР : закон СССР от 30 нояб. 1979 г. (с изм. и доп.).

11. О суде : декрет СНК РСФСР от 24 нояб. 1917 г.

12. Об утверждении положения о военных трибуналах в местностях, объявленных на военном положении, и в районах военных действий : указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г.

13. Об утверждении Положения о прокуратуре Союза ССР : постановление ЦИК и СНК СССР от 17 дек. 1933 г.

14. Об учреждении Прокуратуры СССР : постановление ЦИК и СНК СССР от 20 июня 1933 г.

15. Положение о Верховном Суде Союза Советских Социалистических Республик : постановление ЦИК СССР от 23 нояб. 1923 г. (с изм. и доп.).

16. Положение о Верховном Суде Союза ССР и прокуратуре Верховного Суда Союза ССР : постановление ЦИК и СНК СССР от 24 июля 1929 г.

17. Положение о прокурорском надзоре : постановление ВЦИК РСФСР от 28 мая 1922 г.

18. Положение о прокурорском надзоре в СССР : утв. указом Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 г.

Правовые акты современного периода истории прокуратуры (с 1992 г.)

1. Конституция Российской Федерации 1993 г.

2. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» : федер. закон Рос. Федерации от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ. (с изм. и доп.).

3. О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 (с изм. и доп.).

4. О Следственном комитете Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 28 дек. 2010 г. № 403-ФЗ (с изм. и доп.).

5. Об образовании управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 5 июня 2000 г. № 98.

Монографии, очерки, статьи

1. Бессарабов В. Г. Дореформенная (петровская) прокуратура (1772—1864) / В. Г. Бессарабов // Журнал российского права. — 2002. — № 8. — С. 152—161.

2. Бессарабов В. Г. Пореформенная российская прокуратура (1864—1917) / В. Г. Бессарабов // Журнал российского права. — 2002. — № 10. — С. 141—152.

3. Бриль Г. Г. Правовое регулирование прокурорского надзора в пореформенной России (вторая половина XIX века) / Г. Г. Бриль, А. А. Корняков // История государства и права. — 2008. — № 2. — С. 25—27.
4. Веретенников В. И. Очерки истории генерал-прокуратуры в России до Екатерининского времени / В. И. Веретенников. — Харьков : Тип. фирмы «Адольф Дарре», 1915. — 405 с.
5. Гейдаров Р. Р. Правовой статус отечественной прокуратуры в первой половине XIX века / Р. Р. Гейдаров // Приоритетные научные направления: от теории к практике. — 2016. — № 31. — С. 137—141.
6. Градовский А. Д. Высшая администрация России XVIII ст. и генерал-прокуроры / А. Д. Градовский // Собр. соч. — Санкт-Петербург : Тип. М. М. Стасюлевича, 1899. — Т. 1. — С. 37—297.
7. Джаншиев Г. А. Основы судебной реформы : (К 25-летию нового суда) : Историко-юридические этюды / Г. А. Джаншиев. — Москва : Тип. М. П. Щепкина, 1891. — 364 с.
8. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н. П. Ерошкин. — 3-е изд. — Москва : Высш. шк., 1983. — 352 с.
9. Звягинцев А. Г. История российской прокуратуры, 1722—2012 / А. Г. Звягинцев. — Москва : Олма медиа групп, 2012. — 416 с.
10. История советской прокуратуры в важнейших документах. — Москва : Изд-во М-ва юстиции СССР, 1947. — 544 с.
11. Казанцев С. М. История царской прокуратуры / С. М. Казанцев. — Санкт-Петербург : Изд-во СПбГУ, 1993. — 216 с.
12. Камалов Е. Б. Особенности формирования и функционирования советской прокуратуры в период новой экономической политики / Е. Б. Камалов, Г. Т. Камалова // Вестник Южно-Уральского государственного университета. — Серия: Право. — № 8. — 2005. — Вып. 6. — С. 9—13.
13. Кожевников М. В. Органы, выполнявшие функции советской прокуратуры до ее учреждения (1917—1922 гг.) / М. В. Кожевников // Ученые записки МГУ. — 1949. — Вып. 144 : Труды юридического факультета. — Кн. 3. — С. 37—84.
14. Кожевников М. В. Пути развития советской прокуратуры / М. В. Кожевников // Ученые записки МГУ. — 1950. — Вып. 147 : Труды юридического факультета. — Кн. 5. — С. 3—50.
15. Кожевников М. В. Учреждение советской прокуратуры, ее организация и деятельность в период перехода на мирную работу по восстановлению хозяйства (1921—1925 гг.) / М. В. Кожевников // Ученые записки МГУ. — 1949. — Вып. 145 : Труды юридического факультета. — Кн. 4. — С. 3—50.
16. Кожевников О. А. К вопросу о периодизации истории российской прокуратуры / О. А. Кожевников // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. — 2016. — Вып. 16. — С. 53—58.
17. Кони А. Ф. Приемы и задачи прокуратуры / А. Ф. Кони // Собр. соч. В 8 т. Т. 4. — Москва : Юрид. лит., 1967. — 528 с.

18. Коржихина Т. П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917—декабрь 1991 г. / Т. П. Коржихина. — 2-е изд. — Москва : РГГУ, 1994. — 418 с.
19. Корф С. А. Административная юстиция в России. Кн.1 / С. А. Корф. — Санкт-Петербург : Тип. Тренке и Фюсно, 1910. — 528 с.
20. Кудрявцев В. Н. Политическая юстиция в СССР / В. Н. Кудрявцев, А. И. Трусов. — 2-е изд. — Санкт-Петербург : Юрид. центр Пресс, 2002. — 385 с.
21. Кулик Н. В. Российская прокуратура: историко-правовая ретроспектива / Н. В. Кулик, В. В. Лавров // Современная научная мысль. — 2017. — № 4. — С. 161—173.
22. Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности / Н. В. Муравьев. — Москва : Университет. тип., 1889. — Т. 1. — 552 с.
23. Павлов В. С. Изменения в деятельности советской прокуратуры в годы Великой Отечественной войны (1941—1945 гг.) / В. С. Павлов // Инновационная наука. — 2015. — № 6. — С. 196—198.
24. Павлов В. С. История российской прокуратуры: источниковедческий анализ / В. С. Павлов // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. — 2015. — № 2 (27). — С. 62—68.
25. Райков Г. П. Прокуратура России из века в век. От Санкт-Петербургской губернии до наших дней: 1722—2012 / Г. П. Райков. — Санкт-Петербург : Алаборг, 2012. — 288 с.
26. Серов Д. О. Забытое учреждение Петра I: Вышний суд (1723—1726 гг.) / Д. О. Серов // Российское самодержавие и бюрократия : сб. ст. в честь Н. Ф. Демидовой / отв. ред. А. А. Преображенский. — Москва : Древлехранилище, 2000. — С. 219—237.
27. Серов Д. О. Прокуратура Петра I (1722—1725 гг.) : историко-правовой очерк / Д. О. Серов. — Новосибирск : Сибвузиздат, 2002. — 330 с.
28. Серов Д. О. Фискальная служба и прокуратура России первой трети XVIII века : автореф. дис. ... д-ра ист. наук / Д. О. Серов. — Екатеринбург, 2010. — 52 с.
29. Троицкий Н. А. Безумство храбрых. Русские революционеры и карательная политика царизма, 1866—1882 гг. / Н. А. Троицкий. — Москва : Мысль, 1978. — 323 с.
30. Фролов В. В. Организационная структура региональных прокуратур РСФСР в 1945—1955 годах (по материалам прокуратуры Псковской области) / В. В. Фролов // История государства и права. — 2012. — № 24. — С. 24—28.
31. Шобухин В. Ю. Прокуратура России: проблемы, тенденции и закономерности развития (историко-правовой аспект) : монография / В. Ю. Шобухин. — Екатеринбург : Изд-во УМЦ УПИ, 2013. — 110 с.
32. Щедрина Ю. В. Реформирование механизма формирования судейского корпуса в России в конце 1890-х—начале 1900-х годов : проекты комиссии Н. В. Муравьева / Ю. В. Щедрина // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. — 2014. — № 9-2. — С. 115—131.

Учебное издание

*Алексей Валерьевич ЕРЁМИН,
кандидат исторических наук*

ИСТОРИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПРОКУРАТУРЫ

Учебное пособие

Редакторы *О. Е. Тимощук, Н. Я. Елкина*
Компьютерная верстка *Т. И. Павловой, С. В. Тедеевой*

Подписано в печать 01.11.2018. Формат 60х90/16.
Печ. л. 8,5. Тираж 500 экз. (1-й з-д 1—160). Заказ 2343.

Отдел научной информации и издательской деятельности
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)
Университета прокуратуры Российской Федерации

Отпечатано в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале)
Университета прокуратуры Российской Федерации
191014, Санкт-Петербург, Литейный пр., 44