

Исторический очерк о российской прокуратуре (1864–1941 гг.)

*Продолжение
(начало в № 4 за 2013 год)*

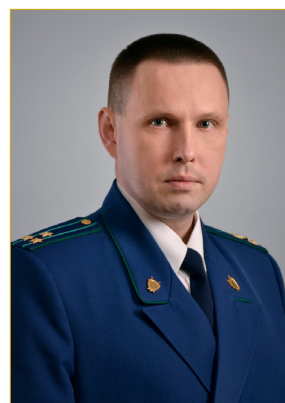
Значительные изменения в организацию и деятельность прокуратуры и всей системы судопроизводства были внесены в ходе Судебной реформы 1864 г. в период царствования Александра II, когда генерал-прокурором являлся Д.Н. Замятин. Были приняты четыре законодательных акта: Учреждение судебных установлений, Устав гражданского судопроизводства, Устав уголовного судопроизводства и Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями.

Были провозглашены такие либеральные принципы судопроизводства, как: осуществление правосудия только судом, независимость судов и судей; отделение судебной власти от обвинительной, бессословность (равенство всех перед судом), гласность и состязательность судопроизводства. Введен суд присяжных, в судебных процессах сторонам обвинения и защиты предоставлены равные права. При окружном суде и судебной палате введены должности присяжных поверенных (адвокатов).

Прокуратура была реформирована, и полномочия ее сведены в основном к уголовному преследованию, надзору за предварительным следствием и дознанием, а также надзору по арестантским делам.

Кроме того, хотя подразумевалось, что за судебными местами прокуратура право надзора не имела, она воспринималась как «контрольный орган исполнительной власти, обязанный наблюдать за правильным применением закона судебными установлениями»¹.

Прокуроры состояли при окружных судах и судебных палатах, однако были самостоятельны и независимы от них, имели определенное штатными число «товарищей» (помощников) прокурора. При кассационных департаментах Сената состояли обер-прокуроры и их товарищи. Прокуроры окружных судов подчинялись прокурорам судебных палат, которые в



А.И. Гальченко

*Прокурор города Нижнего Новгорода,
старший советник юстиции,
кандидат юридических наук*

свою очередь подчинялись обер-прокурорам. При этом все обер-прокуроры и прокуроры находились в подчинении министра юстиции как генерал-прокурора. Институт же губернских прокуроров подлежал ликвидации.

В соответствии с Уставом уголовного судопроизводства производство дознания осуществляла полиция, собирая нужные ей сведения «посредством розысков, словесными расспросами и негласным наблюдением, не производя ни обысков, ни выемок в домах», а затем собранные материалы передавались судебному следователю. При производстве дознания полицейские чины состояли в непосредственной зависимости от прокуроров и их товарищей.

За производством предварительного следствия прокуроры и их товарищи осуществляли постоянный надзор, при этом имели право возбуждать дела, присутствовать при всех следственных действиях, предлагать следователю задержать обвиняемого. Требования прокуроров и их товарищей по вопросам «исследования преступления» и сбора доказательств являлись обязательными для исполнения судебными следователями.

По окончании предварительного следствия прокурором составлялось заключение о предании обвиняемого суду в форме обвинительного акта. При отсутствии оснований для предания суду прокурор давал заключение о прекращении или приостановлении дела. В случае неполноты предварительного следствия прокурор требовал представить дополнительные сведения или возвращал дело на доследование.

При рассмотрении уголовных дел судом первой инстанции прокурор выступал в качестве государственного обвинителя. Прокурор, с одной стороны, подсудимый и его защитник с другой, пользовались в судебном состязании одинаковыми правами:

- представлять в подтверждение своих показаний доказательства;

- отводить по законным причинам свидетелей и сведущих людей, предлагать им с разрешения председателя суда вопросы, возражать против свидетельских показаний и просить, чтобы свидетели были передопрошены в присутствии или в отсутствие друг друга;

- делать замечания и давать объяснения по каждому действию, происходящему на суде;

- опровергать доводы и соображения противной стороны.

Постановленные с нарушением закона приговоры прокурором опротестовывались.

В рассмотрении дел мировыми судьями прокуроры и их товарищи участие не принимали, обвинение там поддерживалось частными лицами или полицией.

В гражданском судопроизводстве прокуроры участвовали и давали «свое заключение в следующих случаях:

- 1) по делам казенного управления;

- 2) по делам земских учреждений, городских и сельских обществ;

- 3) по делам лиц, не достигших совершеннолетия, безвестно отсутствующих, глухонемых и умалишенных;

- 4) по вопросам подсудности и о пререканиях;

- 5) по спорам о подлогах документов и вообще в случаях, когда в гражданском деле обнаруживаются обстоятельства, подлежащие рассмотрению суда уголовного;

- 6) по просьбам об устранении судей;

- 7) по делам брачным и о законности рождения;

- 8) по просьбам о выдаче свидетельств на право бедности».

Судебная реформа явилась весьма важным, во многом переломным событием в правовой жизни России, однако, по нашему мнению, упразднение надзора за исполнением законов органами государственного управления вряд ли можно было признать правильным.

Ситуация в России, сложившаяся на момент проведения Судебной реформы 1864 г., не давала оснований для отказа от надзорной функции прокуратуры. Более того, повышенная напряженность работы государственного механизма, связанная с проведением мероприятий, обусловленных недавней отменой крепостного права, реформами местного управления и местного самоуправления, требовала более усиленного внимания к утверждению дисциплины в обществе, достигаемому на основе повсеместного исполнения требований закона. Нередко позицию разработчиков акта Судебной реформы связывают с их увлеченностью примером западных стран, ушедших тогда, по сравнению с Россией, в области преобразования правовых учреждений намного дальше. Влияние данного фактора, безусловно, не следует сбрасывать со счетов. Но он не был единственным и тем более решающим. Есть основания полагать, что большую роль в данном случае сыграли административная власть, которая часто тяготилась вниманием прокурора, воспринимая его действия как ограничения свободы в принятии и проведении в жизнь управленческих решений, давление чиновников, предпочи-

тавших класть в их основу не столько предписания закона, сколько собственное усмотрение².

Выдающийся русский юрист и государственный деятель А.Ф. Кони по этому поводу писал: «Совершенное изменение в характере деятельности прокурора, придавая ему «обвинительную обособленность», быть может, и выходило красивым с теоретической точки зрения, но противоречило условиям нашей административной жизни и шло вразрез с внутренними потребностями нашего губернского строя. В торпливом осуществлении страстного желания поскорее расчистить для новых насаждений место, поросшее бурьяном и полусгнившими деревьями, был срублен дуб, стоявший на страже леса»³.

Между тем прокурорский надзор за исполнением законов фактически не был полностью ликвидирован. В законодательном акте от 7 марта 1866 г. указывалось, что надзор со стороны должностных лиц ведомства Министерства юстиции за губернскими, уездными и городскими установлениями прекращается по мере упразднения должности губернских и уездных прокуроров. Однако процесс упразднения затянулся на долгое время, при этом они продолжали осуществлять надзор за исполнением законов, хотя и в ограниченных пределах.

Вышеуказанные законодательные акты 1864 г. вводились в действие на протяжении 33 лет, при этом лишь в 1886 г. были образованы первые судебные палаты (Московская и Петербургская). Судебная реформа же завершилась в 1897 г., когда министр юстиции и генерал-прокурор Н.В. Муравьев открыл последнюю – Иркутскую судебную палату.

К началу XX века политическая обстановка в государстве накалилась, активизировались революционные выступления масс, в том числе сопровождавшиеся многочисленными преступлениями, и прокуратура из органа надзора за законностью полностью превратилась в орган уголовного преследования.

К концу 1916 – началу 1917 г. революционное движение достигло своего апогея, и после произошедшей февральской революции и отречения от престола императора Николая II было сформировано так называемое Временное правительство. Министром юстиции и генерал-прокурором стал А.Ф. Керенский, который первым своим циркуляром, адресованным прокурорам судебных палат и окружных судов, объявил лично «освободить всех осужденных и подсудимых, заключенных по политическим преступлениям всех категорий и преступлениям религиозным». Он пробыл в данной должности всего два месяца,

после чего в течение 1917 г. из-за постоянных политических кризисов руководство министерством шесть раз переходило от одного человека другому.

После октябрьской революции, 22 ноября 1917 г., Советом народных комиссаров РСФСР, ставшим высшим органом власти в стране, был принят Декрет «О суде N 1», согласно которому был упразднен институт прокурорского надзора (как и ранее существовавшие судебные учреждения, институты судебных следователей, присяжной и частной адвокатуры).

В первой Конституции РСФСР 1918 г., закрепившей диктатуру пролетариата, о прокуратуре не говорилось вовсе.

После октябрьского переворота сложилась парадоксальная ситуация – надзором за соблюдением законов занималось много разных ведомств и организаций: ВЦИК (Всероссийский центральный исполнительный комитет), Совнарком (Совет народных комиссаров), наркоматы юстиции и государственного контроля (затем Рабоче-крестьянская инспекция) и их местные органы (в частности, губернские отделы юстиции), местные советы⁴.

Тем не менее с каждым годом все более возрастало понимание разобщенности различных институтов власти и необходимости создания единого органа, способного обеспечить надзор за исполнением законов в стране, однако шли острые дискуссии не только о его месте в системе органов государственной власти, но даже о названии такого органа.

Ключевую роль в создании прокуратуры как централизованного независимого от местных властей органа надзора за исполнением законов сыграл Председатель Совнаркома В.И. Ленин. Большинство же членов ВЦИК выступало за то, чтобы прокуратура имела «двойное» подчинение – центру и местному исполкому.

В своем знаменитом письме «О «двойном» подчинении и законности», продиктованном по телефону 20 мая 1922 г. и адресованном «Товарищу Сталину для Политбюро», В.И. Ленин отмечал, что «законность должна быть одна, и основным злом во всей нашей жизни и во всей нашей некультурности является попустительство исконно русского взгляда и привычки полудикарей, желающих сохранить законность калужскую в отличие от законности казанской. Законность не может быть калужская и казанская, а должна быть единая всероссийская и даже единая для всей федерации Советских республик. Прокурор имеет право и обязан делать только одно: следить за установлением действительно единообразного по-

нимания законности во всей республике, несмотря ни на какие местные различия и вопреки каким бы то ни было местным влияниям` Прокурор отвечает за то, чтобы ни одно решение ни одной местной власти не расходилось с законом, и только с этой точки зрения прокурор обязан опротестовывать всякое незаконное решение».

В результате 26 мая 1922 г. постановлением 3-й сессии ВЦИК 9 созыва принято и через два дня председателем ВЦИК подписано «Положение о прокурорском надзоре», в соответствии с которым в составе Народного комиссариата юстиции была учреждена Государственная прокуратура во главе с Народным комиссаром юстиции в качестве прокурора республики. В результате в составе Наркомата юстиции образован 6-й отдел Отдел Государственной прокуратуры. Занимавший пост наркома юстиции Д.И. Курский стал еще и первым прокурором РСФСР.

На прокуратуру были возложены следующие функции:

- осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных, частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих законов постановлений;
- непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов дознания в области раскрытия преступлений, а также за деятельностью органов государственного политического управления;
- поддержание обвинения на суде;
- наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей.

30 декабря 1922 г. на I Съезде Советов Союза Советских Социалистических Республик были приняты Декларация и Договор об образовании СССР, а 31 января 1924 г. принята первая Конституция СССР, в соответствии с которой учреждались Верховный Суд СССР и Прокуратура Верховного Суда СССР.

Прокурор Верховного Суда СССР и его заместитель назначались Президиумом Центрального исполнительного комитета СССР. Прокурором Верховного Суда СССР был назначен П.А. Красиков. К полномочиям прокурора относились дача заключений по всем вопросам, подлежащим разрешению Верховным Судом СССР, поддержание обвинения в его заседаниях, опротестование решений пленарного заседания Верховного Суда СССР в Президиум ЦИК СССР, направление на рассмотрение пленарного заседания Верховного Суда СССР относящихся к его компетен-

ции вопросов. На прокурора также возлагался надзор за законностью действий ОГПУ (Объединенного государственного политического управления) СССР.

Вместе с тем прокуратура Верховного Суда СССР не возглавляла прокуратуры союзных республик и была самостоятельным органом, хотя отдельные ее полномочия все же на них распространялись.

Весьма сложной для органов прокуратуры как в плане законодательного регулирования, так и при организации работы была в те годы общенадзорная деятельность. Прокуроры или выходили за установленные пределы своих полномочий и вмешивались в оперативно-хозяйственную деятельность предприятий и ведомств, или, наоборот, не использовали своих полномочий при установлении нарушений законов и подзаконных нормативных актов⁵.

В 1928 г. в полное подчинение прокуратуры перешел следственный аппарат, который был образован в 1922 г. в составе Наркомата юстиции.

В соответствии с постановлением ЦИК и СНК СССР от 20 июня 1933 г. «Об учреждении Прокуратуры Союза ССР» прокуратура уже определялась в качестве самостоятельного органа, при этом на Прокурора СССР были возложены следующие функции:

- надзор за соответствием постановлений и распоряжений отдельных ведомств Союза ССР и союзных республик и местных органов власти Конституции и постановлениям правительства Союза ССР;
- 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;
- возбуждение уголовного преследования и поддержание обвинения во всех судебных инстанциях на территории Союза ССР;
- надзор на основе особого положения за законностью и правильностью действий ОГПУ, милиции, уголовного розыска и исправительно-трудовых учреждений;
- общее руководство деятельностью прокуратуры союзных республик.

Первым Прокурором СССР был назначен И.А. Акулов.

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 17 декабря 1933 г. утверждено Положение о Прокуратуре Союза СССР и упразднена Прокуратура Верховного Суда СССР. Основной задачей прокуратуры СССР провозглашалось укрепление социалистической закон-

ности и охрана общественной собственности от покушений со стороны противообщественных элементов на всей территории СССР.

Прокурор Союза ССР назначался ЦИК СССР, а его заместитель утверждался президиумом ЦИК СССР. Прокурор СССР был ответственен перед СНК СССР, ЦИК СССР и его президиумом. Прокуроры союзных республик назначались и отзывались прокурором СССР по согласованию с центральными комитетами союзных республик; краевые и областные прокуроры, а также прокуроры автономных республик и областей прокурорами союзных республик с согласия прокурора СССР; прокуроры по специальным делам в союзных и автономных республиках, краях и областях и прокуроры по надзору за оперативными секторами ОГПУ Прокурором СССР.

В целях осуществления общего руководства органами прокуратуры прокурор СССР давал прокурорам союзных республик указания, касающиеся их деятельности, созывал совещания прокуроров союзных республик для обсуждения вопросов прокурорской работы; производил обследование и проверку деятельности органов прокуратуры союзных республик; получал отчеты о деятельности прокуратуры союзных республик. С прокурорами автономных республик, краев, областей и районов прокурор СССР действовал, как правило, через прокуроров союзных республик, а в случаях, не терпящих отлагательства непосредственно, с уведомлением прокурора соответствующей союзной республики. Указания и распоряжения прокурора СССР были обязательны для всех органов прокуратуры.

Учреждение Прокуратуры СССР было крупным шагом в деле дальнейшей централизации органов прокуратуры страны. И хотя формально прокуроры союзных республик, а с ними и местные прокуроры оставались еще три года в оперативном подчинении республиканских народных комиссариатов юстиции, Прокуратура СССР в плане руководства ими стала играть ведущую роль⁶.

Органы прокуратуры были окончательно выведены из народных комиссариатов юстиции союзных республик и подчинены Прокурору СССР в соответствии с Постановлением ЦИК и СНК СССР от 20 июля 1936 г. «Об образовании Народного комиссариата Юстиции СССР». Тем самым завершился процесс централизации прокуратуры.

Конституция СССР 1936 г. впервые на таком уровне законодательства закрепила основы прокурорского надзора. На Прокурора СССР возлагался высший надзор за точным исполнением законов всеми Народными Комиссариатами и подведомственными им учреждениями, равно как отдельными должностными лицами, а также гражданами СССР (ст. 113). При этом устанавливалось, что органы прокуратуры осуществляют свои функции независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Прокурору СССР (ст. 117).

Прокурор СССР назначался Верховным Советом СССР сроком на семь лет (ст. 114). 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 утверждения Прокурора СССР сроком на пять лет (ст. 116).

Принятая в 1937 г. Конституция РСФСР в полном объеме переняла вышеизложенные положения, при этом в ст. 117 отмечено, что высший надзор за точным исполнением законов на территории РСФСР осуществляется как Прокурором СССР непосредственно, так и через Прокурора РСФСР.

Таким образом, окончательно произошло выделение органов прокуратуры из системы юстиции в самостоятельную единую централизованную систему.

Вместе с тем в 1930–е гг. влияние прокуратуры на обеспечение законности было значительно принято. Законы нередко подменялись закрытыми для общества ведомственными нормативными актами.

¹ Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. СПб., 1912. С. 524–525.

² Ястребов В.Б. Прокурорский надзор. М., 2011. С. 36.

³ Кони А.Ф. Собрание сочинений. М., 1968. Т. 5. С. 7.

⁴ Звягинцев А.Г. Законоблудители. Краткое изложение истории прокуратуры в лицах, событиях и документах. М., 2012. С. 206.

⁵ Прокурорский надзор / Под общ. ред. О.С. Капинус. М., 2013. С. 38.

⁶ Звягинцев А.Г. Указ. соч. С. 236.

Была усилена строгость уголовных наказаний, которые нередко применялись без судебных решений и без права на обжалование.

С 1935 по 1939 г. должность Прокурора СССР занимал А.Я. Вышинский, который неукоснительно исполнял все повеления И.В. Сталина и жестко требовал выполнения различных постановлений партии и правительства. Именно в этот период усилились репрессии, в том числе и внутри самой прокуратуры, шли массовые

аресты, по надуманным обвинениям в совершении политических преступлений многих людей расстреливали либо отправляли в лагеря и тюрьмы.

Начавшая в 1941 г. Великая Отечественная война в корне изменила жизнь людей и функционирование государственных органов, в том числе и прокуратуры. ■

Продолжение следует...