

Исторический очерк о российской прокуратуре (XVIII — начало XIX в.)

В начале XVII века рост преступности в России, в том числе казнокрадства и взяточничества, привел к необходимости создания органа по надзору за соблюдением законности. В связи с этим Указами Петра I от 2 и 5 марта 1711 года была учреждена фискальная служба во главе с обер-фискалом (впоследствии переименованного в генерал-фискала), задачи которой состояли в том, чтобы «над всеми делами тайно подсматривать и провеживать про неправый суд, також в сборе казны и прочего».

Данная служба являлась тайной, при этом фискалы не получали от государства денежного довольствия, и существовали за счет собственных «кормовых», то есть за счет денег, изымаемых по фискальным делам (штрафам). Создание службы оказало некоторое положительное влияние на развитие государственно-правовой системы России. Однако в целом ее деятельность не только не обеспечивала законность в государстве, но и вела к взяточничеству и должностным злоупотреблениям.

Со временем Петр I был вынужден признать неэффективность такой службы и то, что чин фискала «тяжел и ненавидим».

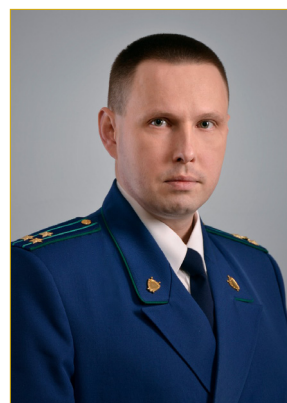
В течение ряда лет он продолжал поиски наилучшей формы организации надзора за деятельностью созданного им же государственного аппарата [1].

В результате 12 января 1722 года [2] в соответствии с Именным Указом Петра I Правительствующему Сенату была учреждена прокуратура: «Надлежит быть при Сенате Генерал-Прокурору и Обер-Прокурору, а также в всякой Коллегии по Прокурору, которые должны будут рапортовать Генерал-Прокурору» [3].

Следующим Именным Указом Петра I от 18 января 1722 года учреждены должности прокуроров при надворных судах [4].

Заметим, что понятие прокурор происходит от латинского слова *procuro* – забочусь, обеспечиваю, предотвращаю.

Первым генерал-прокурором 18 января 1722 года был назначен Павел Иванович Ягужинский, который



А.И. Гальченко

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

занимал этот пост 14 лет и внес огромный вклад в становление российской прокуратуры.

27 апреля 1722 года Петром I подписан Указ «О должности Генерал–Прокурора», в котором указывалось: «И понеже сей чин, яко око наше и стряпчий о делах государственных». Данный Указ устанавливал основные полномочия генерал–прокурора по надзору за Сенатом и руководству подчиненными прокурорами.

11 мая 1722 года при Святейшем Синоде [5] учреждена должность обер–прокурора.

Генерал–прокурор находился в непосредственном подчинении императора и смотрел за тем, «чтоб в Сенате не на столе только дела вершились, но самим действием по указам исполнялись», при этом возглавлял сенатскую канцелярию. Кроме того, в случае недостаточной правовой регламентации тех или иных правовых отношений («о которых делах указами ясно не изъяснено») был наделен правом законодательной инициативы. Он также был «должен смотреть над всеми прокуроры, дабы в своем звании истинно и ревностно поступали».

В отличие от фискалов прокуроры действовали в основном гласно и были нацелены не столько на выявление нарушений, сколько на их предупреждение. Они осуществляли надзор за законностью деятельности тех учреждений, при которых состояли. При установлении нарушений законов прокуроры сначала предлагали устранить нарушения, а если это не делалось, опротестовывали незаконное действие или решение, исполнение которого в связи с принесением протеста приостанавливалось.

Прообразом прокуратуры России послужила французская прокуратура, образованная в XIV веке. Органы прокуратуры во Франции выполняли волю короля, влияние которого в ее деятельности было решающим. В сферу полномочий прокурорского надзора входило: деятельность прокурора административно–политического характера, надзор за производством следствия, деятельность судебно–правовая (уголовные и гражданские дела). Однако вряд ли стоит говорить о слепом перенесении западной модели на русскую почву. В отличие от западных коллег, функции которых сводились преимущественно к уголовному преследованию и поддержанию обвинения, российские прокуроры петровской эпохи, обладая контрольно–надзорными полномочиями общегосударственного значения, должны были выступать блюстителями законов [6].

С учреждением прокуратуры фискальная службы утратила самостоятельное значение и была подчине–

на генерал–прокурору, при этом определялись взаимоотношения прокуроров и фискалов. Так, генерал–прокурор должен был «за фискалами смотреть и, ежели что худо увидит, немедленно доносить Сенату» Фискалы в коллегиях и надворных судах должны доносить о всем своим прокурорам; а земских судов фискалы в земских судах; а ежели в тех судах не будут следовать и праведно исправлять, то доносить в коллегиях и надворных судах прокурорам же, о чем где надлежит; а ежели прокуроры по тем доношениям будут мешкать взысканием чрезвычайное время или манить, о том должны фискалы доносить обер–фискалу, а обер–фискал Генералу Прокурору; а ежели и обер–фискал не донесет или станет мешкать в том, то прямо Генералу Прокурору доносить и на обер–фискала».

Тем не менее, по сути, фискальная служба оставалась малоэффективной и не пользующейся уважением в обществе, хотя окончательно была ликвидирована лишь в 1775 году.

В годы царствования Петра I генерал–прокурор фактически стал вторым лицом в государстве, а прокурорский надзор оказывал значительное влияние на укрепление государственности, соблюдение интересов казны.

При императрице Екатерине I и императоре Петре II из–за проводимой ими политики значение прокуратуры существенно снизилось. Вершивший в то время государственные дела Верховный тайный совет (учрежденный в 1726 году) видел в прокуратуре ограничение своей власти, в связи с чем генерал–прокурор, прокуроры при надворных судах, а также при большинстве коллегий фактически были упразднены.

Некоторые обязанности генерал–прокурора в тот период выполнял обер–прокурор, однако в полном объеме правами генерал–прокурора не обладал, от надзора за Сенатом был полностью отстранен и занимался в основном вопросами делопроизводства. В своей деятельности обер–прокурор был подчинен Верховному тайному совету. За Ягужинским П.И. формально была сохранена должность генерал–прокурора, однако он был направлен послом в Польшу [7].

Прокуратура стала возрождаться в период правления императрицы Анны Иоанновны, которая 2 октября 1730 году подписала Указ, восстановивший должности генерал–прокурора, обер–прокурора, прокуроров при коллегиях и в судебных местах. Основание такого решения изложено в самом Указе: «в коллегиях и канцеляриях в государственных делах слабое чинится управление и челобитчики по делам

своим справедливого и скорого решения получить не могут и бедные от сильных утесняемы, обиды и разорения претерпевают».

Более того, с 1731 года стали вводиться должности прокуроров в губерниях, однако их полномочия четко не были определены. Первое назначение губернских прокуроров состоялось в соответствии с Указом Сената от 2 апреля 1731 года N 5736 «Об определении прокурора в Юстиц-коллегию, в губернии и о сочинении им инструкции для порядочного отправления дел по их должности».

Лишь 3 сентября 1733 года был подписан императорский Указ «О должности прокурора», который во многом был схож с Указом Петра I от 27 апреля 1722 года, но касался прокуроров в губерниях.

Прокурору предписывалось: «Быть ему и смотреть накрепко, дабы Губернатор с товарищи должность свою хранили и в звании своем во всех делах истинно и ревностно, без потеряния времени, все дела порядочно отправляли по Регламенту и указам»; «смотреть, чтоб в судах и расправах праведно и нелицемерно по указам и Государственным правам поступали; а ежели что увидит противно сему, должен тотчас предлагать Губернатору с товарищи явно с полным изъяснением в чем они не так делают, дабы исправили, что они повинны учинить».

Незаконные действия губернских органов управления и судов губернские прокуроры опротестовывали, уведомляя об этом генерал-прокурора. Они также посещали тюрьмы, рабочие и смиренные дома, контролировали питание арестантов, следили за тем, чтобы они были одеты и обуты, составляли списки взятых под стражу, участвовали в деятельности рекрутских присутствий [8], освидетельствовании «умалишенных».

Однако период активизации прокуратуры был недолог. После того как генерал-прокурор (обязанности которого в то время выполнял еще все тот же Ягужинский П.И.) впал в немилость императрице, прокуратура вновь утратила свое влияние, уступив место созданной в тот период всеильной Тайной канцелярии [9].

В декабре 1741 года в своем докладе императрице Елизавете Петровне генерал-прокурор Трубецкой Н.Ю. уже сообщал, что в сенатской конторе, многих коллегиях, прочих судебных местах и губерниях прокуроров почти нет, а в некоторых, хотя и есть, но эти люди уже престарелые и неспособные к работе [10].

В период царствования Елизаветы Петровны, которая стремилась продолжить реформы своего отца,

данная ситуация постепенно стала меняться. Прокуратура получила все свои прежние полномочия, а подбору и расстановке кадров на местах, улучшению работы подчиненных прокуроров стало придаваться достаточно большое значение.

Однако уже при царствовании Екатерины II генерал-прокурор фактически не уделял внимание прокурорам на местах, связь между центральным и местным прокурорским надзором ослабла [11].

Произошло это во многом благодаря тому, что генерал-прокурор был наделен дополнительными полномочиями по управлению финансами, юстицией, внутренними делами, тем самым осуществлял функции исполнительной и судебной власти. В то время генерал-прокурором был Вяземский А.А., который прослужил в этой должности 30 лет. В истории прокуратуры России, в том числе в советский период, ни один человек не занимал высший пост столь длительное время.

Справедливости ради следует отметить, что именно при данном генерал-прокуроре в специальном законодательном акте императрицы «Учреждениях для управления губерний Всероссийския империи» от 7 ноября 1775 года была подробно регламентирована деятельность местных прокуроров.

При наместническом правлении и при палатах определены должности губернского прокурора, губернского стряпчего казенных дел и губернского стряпчего уголовных дел [12, 13]. Такие же должности введены при верхнем земском суде, губернском магистрате и верхней расправе [14]. В каждом уезде и округе определен уездный стряпчий [15].

Как указано в Учреждениях для управления губерний, «губернский прокурор и губернные стряпчие смотрят, и бдение имеют сохранении везде всякого порядка законами определенного, и в производстве и отправлении самых дел. Они сохраняют целостность власти, установлений и интереса императорского величества, наблюдают чтобы запрещенных сборов с народа никто не собирал, и долг имеют истреблять повсюду зловредные взятки».

Губернский прокурор разъяснял законодательство, а при возникновении спорных вопросов в правоприменительной практике давал заключения по конкретным делам, уведомляя об этом генерал-прокурора в целях создания единообразной практики исполнения правовых предписаний.

Осуществляя надзорную деятельность, в целях устранения выявленных нарушений губернский прокурор сообщал о них наместническому правле-

нию, которое было обязано устранить нарушения, а также генерал-прокурору. Это касалось вопросов ненадлежащего исполнения законов и должностных обязанностей, а также различных нарушений: «1. о неточном где в судебном месте исполнении законов, учреждений и указов, 2. буде где в наместничестве есть непослушание, или ропот, 3. о ленивых в исполнении должности, 4. о медлении в исполнении повелений, 5. о медлении по делам в производстве, 6. о нарушении правил благочиния и о всяком причиняющемся многим соблазне, законам противном поступке, вине, или преступлении, 7. о запрещенной торговле, или о помешательстве законам противном дозволенной торговле, 8. о нарушении общей тишины, 9. о нарушении в верности присяги, 10. о казенном и общественном ущербе».

Особое внимание придавалось надзору за законностью содержания лиц под стражей: «губернский Прокурор попечение имеет о прокормлении под стражею содержащихся, и чтоб дела сих людей скорее решение получили, и они бы скорее отправлены, или выпущены были; и для того губернский Прокурор должен ходить чаще по тюрьмам по крайней мере единожды в неделю, а именно по пятницам после обеда, дабы посмотреть состояние в тюрьмах содержащихся, и доходит ли до них все то, что им определено, и содержат ли их сходственно их состоянию и человеколюбию».

В губерниях все прокуроры и стряпчие находились в подчинении губернского прокурора.

Как писал Фойницкий И.Я.: «В истории насаждения законности на русской почве институт губернских прокуроров имеет высокое значение. Он сослужил огромную службу для перехода от системы управления по личному усмотрению к системе управления подзаконного» [16].

Вместе с тем, несмотря на значительную роль генерал-прокурора и регламентацию деятельности губернских прокуроров, последние повсеместно в материально-бытовом плане были зависимы от местных властей, которые не желали, чтобы прокуроры осуществляли за ними надзор.

Нередко прокурорам и стряпчим не отводились комнаты для работы, а в губернском правлении или судебной палате для них «забывали» поставить стол [17].

При Павле I прокурорский надзор на местах стал еще менее эффективным, сокращены штаты органов прокуратуры. Однако генерал-прокурор (в то время данную должность занимали А.Б. Куракин, затем А.А. Беклешов) был доверенным лицом императора и на-

ряду с прокурорскими и судебными делами занимался судебными, финансовыми, административными, хозяйственными, военными вопросами.

В соответствии с манифестом императора Александра I от 8 сентября 1802 года «Об учреждении министерств» созданные при Петре I коллегии были заменены министерствами. Прокуратура стала составной частью министерства юстиции, а генерал-прокурор по должности одновременно министром юстиции.

Первым министром юстиции с одновременным исполнением обязанностей генерал-прокурора был Державин Г.Р., известный поэт и крупный государственный деятель. Несмотря на непродолжительный период времени занятия данной должности чуть более года, он внес заметный вклад в развитие прокуратуры.

Большое значение в определении роли и места прокуратуры сыграла написанная им «Высочайше апробованная инструкция» (или «Циркулярный ордер»), которая 22 сентября 1802 года им была подписана и направлена на места. Это был великолепно составленный документ, отличающийся не только своей концептуальной определенностью, но и четкостью выражений, и доходчивостью. Инструкция, в частности, ориентировала прокуроров: «наблюдать не происходит ли где кому пристрастных допросов, бесчеловечных истязаний, притеснений»; добиваться «чтобы следствие приведено было в надлежащую ясность, точность и окончено с совершенным беспристрастием»; тщательно «смотреть за правосудием», а по делам гражданским за «сохранением формы и порядка судопроизводства» [18].

В связи с более ограниченным кругом полномочий у генерал-прокурора по сравнению с тем, что было в период царствования Павла I, руководство местной прокуратурой стало носить более конкретный характер, усилен контроль за кадровыми перестановками, приняты меры к установлению реальной независимости прокуроров от местных властей, что положительно сказалось на авторитете прокуратуры.

В Высочайше утвержденном Положении Комитета министров Российской империи от 1 июля 1819 года указывалось, что «польза службы требует, дабы прокурор как блюститель за точным исполнением законов, и как чиновник, ни в чем губернатору не подчиненный, никогда с ним в дружественной связи не был, ибо в сем последнем случае Верховное Правительство ни через кого уже по обязанности ни в каких беспорядках в губернии и узнавать не будет иметь способа».

В дальнейшем деятельность прокуратуры регламентировалась Сводом законов Российской империи 1832, 1842, 1857 гг. издания, но наиболее существенные изменения в организацию и деятельность

прокуратуры были внесены в ходе Судебной реформы 1864 года.

Продолжение следует...

Литература:

1. Прокурорский надзор / Под общ. ред. О.С. Капинус. М., 2013. С. 26.
2. В настоящее время именно этот день (12 января) в соответствии с Указом Президента РФ от 29 декабря 1995 г. N 1329 отмечается как День работника прокуратуры Российской Федерации.
3. Сенат – высший орган государственного управления, выполнявший, в том числе, в определенных случаях и судебные функции, а коллегии – отраслевые органы государственного управления.
4. Надворные суды – судебные учреждения в губерниях для рассмотрения уголовных и гражданских дел.
5. Святейший Синод – высший государственный орган управления православной церковью.
6. Прокуратура России. 290 лет на страже закона. М., 2012. С. 8–10.
7. Григорьев В.Н. Прокурорский надзор. М., 2009. С. 49–50.
8. Рекрутское присутствие – государственное учреждение для приема рекрут, то есть лиц из податных сословий (крестьян, мещан и др.) на военную службу.
9. Там же. С. 50.
10. Веретенников В.И. Очерки истории генерал–прокуратуры в России доекатерининского времени. Харьков, 1915. С. 180–181.
11. Звягинцев А.Г. Законоблустители. Краткое изложение истории прокуратуры в лицах, событиях и документах. М., 2012. С. 40–41.
12. Наместническое правление – высший орган управления в губерниях (наместничестве), притом, что наместничество являлось административно–территориальным образованием, объединяющим 2–3 соседние губернии (лишь Москва была отдельным наместничеством). Губерния же являлась административно–территориальной единицей с количеством жителей от 300 до 400 тысяч человек.
13. В губернии учреждались палата уголовного суда, палата гражданского суда, а также палата для домостроительных дел и управления казенных доходов императорского величества.
14. Верхний земской суд, губернский магистрат и верхняя расправа – органы по рассмотрению уголовных и гражданских дел.
15. Уезд или округ – административно–территориальная единица наместничества (губернии) с количеством жителей от 20 до 30 тысяч человек.
16. Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. СПб., 1912. С. 523.
17. Звягинцев А.Г. Указ. соч. С. 49.
18. Там же. С. 69.