

# Формирование принципа независимости Губернской прокуратуры в России в первой половине XIX века

## Formation of the principle of independence of the Provincial Prosecutor's Office in Russia in the first half of the 19th century

### Лавров В.В.

канд. юрид. наук, канд. ист. наук, доцент, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры РФ  
e-mail: veniaminl@mail.ru

### Lavrov V.V.

Candidate of Juridical Sciences, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Head of the Department of state law disciplines, St.Petersburg Law Institute (branch) of the University of the Prosecutors' Office of the Russian Federation  
e-mail: veniaminl@mail.ru

### Аннотация

Принцип независимости в деятельности российской прокуратуры является краеугольным камнем прокурорской деятельности. Несмотря на то что идея о независимости прокурора присутствовала уже с момента создания российской прокуратуры, до ее воплощения в жизнь прошел значительный период времени. Основное внимание автора статьи сосредоточено на эволюции российского законодательства первой половины 19 века, в котором содержались положения, закрепляющие принцип независимости в деятельности губернского прокурора.

В дальнейшем развитие принципа независимости в деятельности российской прокуратуры продолжало свое развитие в советский период и окончательно было закреплено в современном законодательстве Российской Федерации.

**Ключевые слова:** независимость, прокурорский надзор, Российская империя, Министерство юстиции, генерал-прокурор.

### Abstract

The principle of independence in the activities of the Russian prosecutor's office is the cornerstone of the prosecutor's activity. Despite the fact that the idea of the independence of the prosecutor was present already from the moment the Russian prosecutor's office was created, a considerable period of time elapsed before its implementation. The main attention of the author of the article is focused on the evolution of the Russian legislation of the first half of the 19th century, which contained provisions securing the principle of independence in the activities of the provincial prosecutor. Subsequently, the development of the principle of independence in the activities of the Russian prosecutor's office continued its development in the Soviet period and was finally enshrined in the modern legislation of the Russian Federation.

**Keywords:** independence; prosecutor supervision; Russian empire; Ministry of Justice; Attorney General.

Принцип независимости в деятельности российской прокуратуры, в соответствии с которым прокурор осуществляет свою деятельность, исходя из собственного понимания складывающейся обстановки и с учетом поставленных перед ним задач [2, с. 473–474],

является краеугольным камнем прокурорской деятельности. Несмотря на то что идея о независимости прокурора присутствовала уже с момента создания российской прокуратуры, до ее воплощения в жизнь прошел значительный период времени.

По изначальному замыслу Петра I генерал-прокурор виделся в качестве высшего лица в государственном аппарате, в руках которого должен был сосредоточиться надзор за законностью в центральном государственном управлении [1, с. 199]. Учреждения должностей генерал-прокурора в Сенате и прокуроров в коллегиях относятся к 1722 г. Однако, довольно скоро начинает формироваться губернская прокуратура, которая должна была осуществлять надзор на местах. Об этом свидетельствует Указ Сенатский от 2 апреля 1731 г., согласно которому в Московскую, Казанскую, Белгородскую, Нижегородскую, Воронежскую и Новгородскую губернии были назначены прокуроры. В задачи назначенных прокуроров наряду с прочими функциями входило осуществление надзора за недопущением хищения средств, которые должны поступать в казну [18].

В дальнейшем развитие губернской прокуратуры продолжается в XVIII в. и на протяжении XIX столетия.

Система губернской прокуратуры, которая просуществовала в Российской империи вплоть до введения в действие Судебных уставов 1864 г., была заложена в результате Губернской реформы, проводимой в правление Екатерины II, и получала правовое оформление в Учреждении для управления губерний 1775 г.

Изменяя систему местного управления, Екатерина II не могла обойти и органы надзора на местах. Согласно Учреждениям для управления губерний 1775 г., губернская прокуратура оказалась, по сути, в двойном подчинении – от генерал-прокурора и наместника губернии [3, с. 29–30].

В дальнейшем, на протяжении третьей четверти XVIII – первой половины XIX столетия в законодательство вносились изменения, направленные на организации прокуратуры на местах, изменения направления прокурорской деятельности, регламентации прокурорского надзора и т.д.

Наряду с губернскими прокурорами, для отдельных территорий Российской империи учреждались специальные прокурорские должности: Прокурор войска Донского по своему статусу был приравнен к губернскому прокурору [14]. Аналогичные прокурорские должности существовали и в других казачьих военных формированиях в Черноморском войске [22], Оренбургском войске [23], прокурор при Верховном грузинском правительстве [21], прокурор Уральского горного территориально-хозяйственного управления [23].

Зависимость Губернского прокурора от губернского начальства приводила к тому, что сведения о многочисленных нарушениях на местах не доводились до центральной власти.

Так, в 1786 г. в Сенате рассматривалось дело о злоупотреблениях костромского губернатора А.Д. Голостенова, в процессе которого были выявлены следующие недостатки в деятельности губернского прокурора Кречетникова. Последний допускал волокиту в рассмотрении дел; не посещал мероприятия, на которых обязан был присутствовать; допустил утрату документов; не направлял генерал-прокурору представления о нарушениях в губернии. По результатам рассмотрения дела об указанных нарушениях в Сенате 09.11.1786 был издан именной Указ, где было сформулировано общее для всех губернских прокуроров указание: во-первых, губернские прокуроры не должны превышать свои полномочия, прописанные в Учреждении о губерниях 1775 г.; во-вторых, при выявлении *«где либо не порядка»* прокуроры должны доносить об этом генерал-губернатору и генерал-прокурору; в-третьих, в случае, если будут выявлены нарушения, которые прокуроры не заметили или о которых не доложили, то они будут привлечены к ответственности (*«тогда неминуемо подлежат будут и сами ответу и взысканию законному»*) [13].

В этой связи представляет интерес так называемое «калужское дело» [5, с. 35–36] о злоупотреблениях губернской администрации во главе с губернатором Д.А. Лопухиным и покрываемых губернским прокурором Чаплиным. После расследования, которое было проведено в январе – феврале 1802 г., сенатором Г.Р. Державиным был вынесен Именной указ, данный Сенату 16 августа 1802 г. «О непроступлении Губернаторам пределов власти назначенных им законами» [16]. В указанном документе губернским прокурорам в очередной раз предписывалось *«не ослабевать в исполнении своей обязанности; но поступать по точной силе Учреждений о управлении Губерний»* [16].

С 1802 г. на базе канцелярии генерал-прокурора формируется Министерство юстиции Российской империи. Вновь учрежденный министр юстиции становится одновременно генерал-прокурором Российской империи и осуществляет свои функции на основании инструкции генерал-прокурора [4, с. 25].

Первым министром юстиции в сентябре 1802 г. был назначен Г.Р. Державин, известный своей борьбой с коррупцией и злоупотреблениями на местах. Приступив к исполнению своих новых обязанностей, Г.Р. Державин начал активную правотворческую работу, направленную на оптимизацию прокурорского надзора в губерниях. Первым делом новый министр юстиции составляет циркулярный орден, который согласовывает с императором 26 сентября 1802 г. и рассылает губернским прокурорам [5, с. 39–41].

Данным документом перед прокурорами ставятся основные задачи их деятельности, указывается на необходимость добросовестно исполнять свои обязанности, но каких-либо действенных мер, направленных на содействие губернским прокурорам в исполнении ими своих обязанностей правительством, принято не было [19].

Тема независимости губернских прокуроров от губернских правлений начала обсуждаться уже с первых годов XIX столетия. И поднимать её начал уже Г.Р. Державин.

Так, 29 февраля 1804 г. в Сенате по предложению уже бывшего министра юстиции Г.Р. Державина был рассмотрен вопрос о том, могут ли губернаторы отдавать под суд губернских стряпчих без предварительного согласия министра юстиции. Сенат указал, что губернаторы могут отдавать губернских стряпчих под суд, но при этом необходимо дать объяснения министру юстиции [17].

Спустя один год по предложению министра юстиции П.В. Лопухина Сенат рассмотрел вопрос о праве губернаторам давать поручения (ордера) губернским прокурорам. По данному вопросу был издан Указ Сенатский от 29 сентября 1805 г. «О воспрещении Гражданским Губернаторам давать ордера Губернским Прокурорам» [20]. Позиция Сената сводилась к следующему: поскольку губернский прокурор является чиновником, который обязан следить за исполнением законов на территории губерний, он должен употреблять свои усилия для исполнения возложенных на него полномочий, не отвлекаясь на посторонние дела. Поэтому было решено, что гражданские губернаторы не имеют права давать поручения губернским прокурорам.

О необходимости дистанцироваться прокурору от губернских властей указывалось в Положении комитета гг. Министров, Высочайше утвержденном 01 февраля 1819 г.: «Прокурор, как блюститель за точным исполнением законов, и как чиновник, ни в чем Губернатору неподчиненный» не должен быть в тесной дружественной связи с губернатором, так как, в противном случае, Верховная власть не сможет узнавать о возможных беспорядках в губерниях.

Вопрос о независимости губернского прокурора от власти генерал-губернатора становился предметом рассмотрения в Правительствующем Сенате. Так, 28 сентября 1828 г. был принят Указ Сенатский «О непредставлении гражданским губернаторам права давать аттестации губернским прокурорам» [25]. В рассматриваемом документе отмечалось, что принципиальная позиция, занимаемая губернским прокурором по отношению к выявляемым им нарушениям, может повлечь за собой негативные последствия по службе со стороны губернских властей. Руководствуясь приведенным

доводом, было принято решение, что аттестация губернских прокуроров проводилась исключительно министром юстиции.

Однако, продолжая оставаться служащими губерний, губернский прокурор осуществлял свою деятельность за счет средств, распоряжение которыми осуществляло губернское правление. Сумма денежных средств, выделяемых на содержание губернских прокуроров, определялась губернскими властями самостоятельно [5, с. 241–242; 6, с. 167–168], что могло быть использовано губернскими властями в качестве рычага давления на губернского прокурора. Для того чтобы исправить указанную ситуацию, 24 марта 1839 г. по инициативе министра юстиции (генерал-прокурора) Д.Н. Блудова было принято Высочайше утвержденное мнение Государственного совета Российской империи «О назначении содержания канцелярии губернских прокуроров» [26]. В соответствии с указанным правовым актом была решена проблема финансовой зависимости губернских прокуроров от губернских властей. Установление фиксированных денежных сумм, которые выделялись губернскими властями на содержание губернских прокуроров и их помощников, что выступало дополнительной гарантией независимости прокурорского надзора в губерниях.

Принцип независимости судебных установлений, в том числе и прокуратуры от губернских властей, лег в основу Судебной реформы 1864 г. Губернская прокуратура с 1866 г. постепенно прекращает свое существование, и на смену ей приходит прокуратура, организованная в соответствии с судебной системой Российской империи.

Однако, несмотря на важную роль прокурора в судопроизводстве в пореформенный период, надзорная деятельность прокуратуры в то время вне сферы уголовного преследования была незначительной.

Прокурорский надзор пореформенной России года был ограничен в основном сферой судебных установлений и уголовным преследованием, а также некоторыми категориями дел, к числу которых относятся участие в губернских присутствиях по крестьянским делам, участие в заседаниях губернских правлений по освидетельствованию сумасшедших, земским, городским и фабричным делам. Прокурорам было предоставлено право возбуждать дисциплинарные дела, связанные с профессиональной деятельностью адвокатов [11, с. 161–172].

Изменение статуса российской прокуратуры, в результате которого значительно сузились ее надзорные функции, вызвало серьезную критику со стороны многих представителей юридического сообщества. В их числе оказался и А.Ф. Кони [7, с. 151].

Свои критические соображения, касающиеся сужения сферы прокурорского надзора в пореформенный период, А.Ф. Кони излагает в написанных в 1893 г. воспоминаниях о Д.А. Ровинском – выдающемся правоведе, государственном деятеле, последнем Московском губернском прокуроре и первом прокуроре Московской судебной палаты, под началом которого А.Ф. Кони начал свою службу в прокуратуре в 1866 г.

Оценивая не реализовавшийся надзорный потенциал дореформенной прокуратуры, А.Ф. Кони отмечает: *«история министерства юстиции с 1830-х до 1860-х годов представляет немало примеров энергичной борьбы губернских прокуроров с местными злоупотреблениями. Борьба эта не всегда была успешна, но уже самое возникновение ее, основанное на предписаниях закона, определявшего обязанности губернского прокурора, действовало благотворно, не говоря уже о тех случаях, когда последствием ее являлись сенаторские ревизии, несшиеся, как грозовые тучи, на местность, пораженную правовую засухой ...»* [9, с. 8–9].

А.Ф. Кони справедливо предполагает, что присутствие широких надзорных полномочий у прокурора после Судебной реформы 1864 г. могло бы значительно усилить эффективность государственных преобразований 1860 – 1870-х годов.

*«Бог знает, сколько тягостных пререканий, где голос оскорбленных самолюбий и властолюбий заглушает ропот искажаемой истины, было бы устранено, сколько окольных путей для жалоб и взаимных обвинений «поросло бы травой забвения», если бы*

*в широкие рамки обязанностей губернского прокурора была в 1864 году влита энергия тех молодых и полных любви к делу сил, которые обречены были упражнять свое стремление к законности и талантливое трудолюбие исключительно на обвинительном поприще»* – пишет выдающийся прокурор, судебный деятель Российской империи [9, с. 8–9].

События Октябрьской революции 1917 г. привели к коренной перестройке системы государственного управления в стране. 24 ноября 1917 г. высшим органом власти в стране – Советом Народных Комиссаров был принят Декрет о суде №1, согласно которому упразднялись существовавшие до революции суды, институты судебных следователей, прокурорского надзора [8, с. 13–15].

28 мая 1922 г. Постановлением ВЦИК было принято первое «Положение о прокурорском надзоре» [27, с. 212–215], согласно которому в составе Народного комиссариата юстиции учреждалась Государственная прокуратура.

При образовании прокуратуры во Всероссийском центральном исполнительном комитете (ВЦИК) развернулась дискуссия о необходимости двойного подчинения органов прокуратуры ВЦИК и местным советам. Однако позиция, занятая В.И. Лениным (поначалу оказавшимся в меньшинстве), привела к тому, что органы прокуратуры стали подчиняться исключительно ВЦИК [12, с. 202–205].

В работе «Приемы и задачи прокуратуры» А.Ф. Кони, положительно оценивая учреждение прокурорского надзора в РСФСР, говорит о том, что в «Положении о прокурорском надзоре в РСФСР» *«лица прокурорского надзора приобретают особое значение, соединяя обязанности обвинителя и во многих отношениях функции дореформенного губернского прокурора»*. Здесь А.Ф. Кони снова повторяет свою мысль о том, что *«упразднение обязанностей прокурора по надзору за ходом несудебных дел следует признать большою ошибкой составителей судебных уставов»* [10, с. 121–201].

В дальнейшем развитие принципа независимости в деятельности российской прокуратуры продолжало свое развитие в советский период и окончательно было закреплено в действующем законодательстве Российской Федерации.

## Литература

1. *Веретенников В.И.* Очерки истории генерал-прокуратуры в России доекатерининского времени. Харьков, 1915.
2. *Винокуров А.Ю.* Принципы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации // Винокуров А.Ю. Избранные статьи. В 3-х томах. Том 3. – Москва, 2017. С. 473–474.
3. *Ерёмин А.В.* История отечественной прокуратуры : учебное пособие. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2018.
4. *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений России до Великой Октябрьской социалистической революции. Вып. третий: Государственные учреждения России в дореформенный период (1801—1861 гг.). Москва, 1957.
5. *Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г.* Тайные советники империи. Российские прокуроры. XIX век. – Москва: РОССПЭН, 1995.
6. *Иванов П.И.* Опыт биографий генерал-прокуроров и министров юстиции – Санкт-Петербург, 1863.
7. *Казанцев С.М.* История царской прокуратуры. – Санкт-Петербург: Издательство С.-Петербургского университета, 1993.
8. *Кожневников М.В.* История советского суда. – Москва, 1948.
9. *Кони А.Ф.* Дмитрий Александрович Ровинский / А.Ф. Кони. Собрание сочинений в 8-ми томах. – Т. 5.
10. *Кони А.Ф.* Приемы и задачи прокуратуры // А.Ф. Кони. Собрание сочинений в 8-ми томах. – Т. 4.

11. Кулик Н.В., Лавров В.В. Российская прокуратура: историко-правовая ретроспектива // Современная научная мысль. – 2017. – № 4. – С. 161–172.
12. Ленин В.И. О двойном подчинении и законности // Советская прокуратура в важнейших документах. – Москва, 1956.
13. ПСЗ. Вып. 1 Том 22 № 16456
14. ПСЗ. Вып. 1 Том 26 № 19447
15. ПСЗ. Вып. 1 Том 27 № 20372
16. ПСЗ. Вып. 1 Том 27 № 20372
17. ПСЗ. Вып. 1 Том 28. № 21189.
18. ПСЗ. Вып. 1 Том 8. № 5736
19. ПСЗ. Вып. 1 Том 27. 20553
20. ПСЗ. Вып. 1 Том. 28. № 21923
21. ПСЗ. Вып. 1. Том 27 № 20854.
22. ПСЗ. Вып. 2 Том 15 № 13729
23. ПСЗ. Вып. 2 Том 18 № 16510
24. ПСЗ. Вып. 2 Том 18 № 17360.
25. ПСЗ. Вып. 2 Том 3 № 2309.
26. ПСЗ. Вып. 2. Т. 14. Отд 1. № 12169. СПб., 1840.
27. Советская прокуратура в важнейших документах / сост. В. Г. Лебединский, Д. И. Орлов. – Москва: Госюриздат. – 1956.