

Влияние Судебной реформы 1864 г. на развитие прокурорского надзора

The Impact of the Judicial Reform of 1864 on the Development of Prosecutorial Supervision

Чернышева Ю.А.

Канд. юрид. наук, доцент Елецкого государственного университета им.

И.А. Бунина

e-mail: lavytrans@mail.ru

Chernyshova Yu.A.

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Yelets State University named after I.A. Bunin

e-mail: lavytrans@mail.ru

Якунин А.Н.

студент института права и экономики Елецкого Государственного университета им. И.А. Бунина (г. Елец)

e-mail: lavytrans@mail.ru

Yakunin A.N.

Student, Institute of Law and Economy, Yelets State University named after I.A. Bunin

e-mail: lavytrans@mail.ru

Аннотация

В статье рассматривается роль Судебной реформы XIX в. в развитии прокуратуры. Дается характеристика прокурорского надзора и деятельности прокуроров в конце XIX – начале XX в. Отражены основные изменения прокурорского надзора согласно Уставу уголовного судопроизводства и Учреждению судебных установлений.

Ключевые слова: прокуратура, прокурорский надзор, устав уголовного судопроизводства, судебные установления, права и обязанности, государственная власть.

Abstract

The article discusses the influence of the judicial reform of the XIX century on the development of the prosecutor's office. The characteristic of prosecutor's supervision and the activities of prosecutors in the late XIX-early XX centuries is given. The main changes of the prosecutor's supervision are reflected in accordance with the Charter of Criminal Justice and the Establishment of Judicial Establishments.

Keywords: prosecutor's office, prosecutor's supervision, charter of criminal proceedings, judicial arrangements, rights and obligations, state power.

Прокуратура Российской Федерации – специальный государственный орган (система органов), в компетенцию которого входит возбуждение уголовных дел, поддержание обвинения, представительство интересов государства в судебном процессе [2, с. 608]. Однако вопрос о её правовом статусе в системе

государственных органов до сих пор остается дискуссионным. Так как в действующей Конституции РФ нет главы, закрепляющей функции, задачи и положение прокуратуры, то её статус определяется ст. 129 Конституции [1], которая находится в главе «Судебная власть». Но это не означает, что прокуратура входит в систему судебной власти. Поэтому говорить о положении прокуратуры следует исходя из анализа её функций, подвергавшихся неоднократному изменению на протяжении долгого времени.

Многие считают, что сейчас основными задачами прокуратуры являются возбуждение уголовных дел и поддержание обвинения в суде. Но не стоит забывать, что с момента создания вышеупомянутого органа, его самой главной задачей и функцией был надзор за соблюдением законов в России совместно с другими органами. И проследив историю развития прокуратуры можно увидеть, что так было не всегда.

Сам по себе термин «прокурорский надзор» не имеет общепринятого определения. Причина заключается в том, что прокуратура, как государственный орган, до сих пор не отнесена к какой-либо из ветвей власти. Поэтому многие ученые придерживаются своих определений относительно термина «прокурорский надзор». Так, по мнению А.Ф. Козлова, «прокурорский надзор организационно тяготеет не к судебной, а к законодательной власти, поскольку его основная функция – обеспечение исполнения принимаемых законов» [5, с. 8]. Однако, опираясь на современное законодательство в области прокуратуры, можно дать следующее определение термину «прокурорский надзор» – это специфический вид государственной деятельности в лице органов прокуратуры по обеспечению соблюдения законов Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами, а также деятельность, направленная на устранение и предупреждение нарушений закона.

Как и любой другой орган государственной власти, Прокуратура подвергалась множеству изменений. В частности, с момента создания и до сегодняшнего времени изменились функции прокуратуры, ее состав и место среди других государственных органов. Наибольшее влияние оказали изменения, которые произошли с ней в XIX в.

Как известно, этот период в государстве был насыщен различными событиями, повлиявшими на всю страну в целом. Первая половина XIX в. началась с Отечественной войны, следствием которой стала победа Российской империи. Однако на ранее захваченных территориях требовался контроль и соблюдение законов. Эта задача возлагалась на прокуратуру. Вторая половина 19 в. сопровождалась реформами и контрреформами, которые оставили свой оттенок на жизни населения, работе государственных органов и многом другом. Эти изменения коснулись и прокуратуры. Именно в период реформ осуществились разного рода нововведения в прокуратуру. Вследствие зарождения во второй половине XIX в. террористических движений и создания различных группировок, на прокуратуру возлагалась задача сохранения политической и правовой стабильности в государстве. Особое внимание уделялось прокурорскому надзору, как основному инструменту борьбы и предупреждения нарастающей преступности.

Большую роль в развитии прокуратуры второй половины 19 в. сыграл указ «Об учреждении судебных установлений и о Судебных Уставах», «данном Сенату» 20 ноября 1864 г. [5, с. 22], который обнародовал четыре нормативно-правовых акта: Учреждения судебных установлений; Устав Уголовного Судопроизводства; Устав Гражданского Судопроизводства; Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями». Первые два положения имели особое значение,

поскольку они закрепляли перечень должностей и их обязанности в деятельности прокуратуры.

Так в учреждениях судебных установлений указывалось, что для осуществления прокурорского надзора при судебных местах привлекались обер-прокуроры, прокуроры и их товарищи. Особые прокуроры и их товарищи привлекались к работе в окружных судах и судебных палатах. Работу указанных лиц контролировал Министр юстиции, по сути являвшийся Генерал-Прокурором. Деятельность лиц, осуществлявших прокурорский надзор, ограничивалась компетенцией судебных ведомств.

Являясь кодифицированным актом, Устав уголовного судопроизводства регулировал порядок уголовного процесса. В ст. 511 указанного закона также закреплялся термин «прокурорская власть» [6, с. 262]. Особое внимание в нем уделялось функциям надзора и уголовного преследования, которыми занимались прокуроры и товарищи прокуроров. Рассматривая уголовные дела в судах и, выступая в качестве одной из сторон, работники прокуратуры пользовались равными правами с подсудимыми и их защитниками. Таким образом, обеспечивалась состязательность уголовного процесса.

Основные принципы судебной реформы 1864 г. привели к реорганизации, как отдельных элементов прокуратуры, так и всей системы в целом. Основная цель изменений состояла в применении прокурорского надзора исключительно в судебной деятельности, т.е. на прокурора возлагались функции не только по поддержанию государственного обвинения в суде, но и в усилении надзора за дознанием и следствием, в результате чего прокурор фактически превращался в руководителя предварительного расследования. Все это отразилось и на системе органов прокурорского надзора: место губернской прокуратуры должна была занять прокуратура, создаваемая в судебных округах.

Из-за того, что процесс проведения судебной реформы шел медленно, в 60–90-е годы XIX в. в прокурорском надзоре существовали две ветви: губернская и «судебная» прокуратура. Обе они претерпевали заметные изменения в этот период.

Начиная с апреля 1866 г., старая прокуратура упразднялась в губерниях Петербургской и Московской судебных палат. Вместо них свою деятельность осуществляли новые прокуроры, но лишь в десяти губерниях. Это было сделано из-за того, что создатели судебных уставов не могли распространить на территории империи действие новых законов. Поэтому решили вводить акты постепенно.

Новое положение о губернской прокуратуре, разработанное в 1865–1866 гг., после утверждения в Государственном совете, получило силу закона. Положение затрагивало именно те губернии, в которых общие суды и соответствующие прокуроры еще не приступили к работе. Создав вышеупомянутый акт, законодатель хотел приблизить губернскую прокуратуру суду, сократив при этом функции общего надзора. В то же время права и обязанности, которые имели лица прокурорского надзора в судебных уставах, распространялись и на губернских прокуроров. Губернская прокуратура отныне могла больше не присутствовать в губернских и уездных административных органах и других учреждениях, за исключением присутственных мест о предании суду и административных наказаний [4, с. 146]. Губернский прокурорский надзор также мог рассматривать решения и приговоры судов дореформенного устройства. Однако перечень гражданских дел согласно ст. 343 устава гражданского судопроизводства [3, с. 98] был ограничен.

В то же время, на начальных этапах реформирования, губернская прокуратура, в отличие от новой, все еще не принимала функции обвинительной

власти. В перечень ее функций все также входил надзор за местами лишения свободы, за полицией и другими органами.

11 октября 1865 г. были приняты так называемые облегчительные правила [4, с. 146], которые определяли компетенцию губернской прокуратуры. В частности, они закрепляли право губернских прокуроров на передачу дознания судебным следователям, в случае, если он считал прекращение дела органами полиции необоснованным.

После имперских указов 1868–1869 гг. губернская прокуратура все сильнее приближалась к новой «судебной» прокуратуре. Этому способствовало введение в некоторых областях мировых судов, на которые распространялся губернский прокурорский надзор, а также наделение губернских прокуратур правами надзора за дознанием и следствием. Несмотря на нововведения, губернские прокуроры подчинялись непосредственно министру юстиции, как было и до реформ.

Что же касается «судебной» прокуратуры, то за это время она также прошла путь развития. Невзирая на принципы судебной реформы, прокуратуру начинают привлекать к работе административных органов. Это прослеживается в следующем: представитель прокуратуры вводится в состав губернского присутствия по крестьянским делам; на него возлагается наблюдение за тюрьмами и участие в их управлении. Прокуроры также входили в состав практически всех губернских присутствий, представлявших собой административные коллегиальные учреждения, деятельность в которых осуществляли губернские начальники различных ведомств. Также в их компетенцию входили вопросы исполнительно-распорядительного характера в сферах управления, участие в городских, воинских, фабричных и других делах принимали участие в составлении списков присяжных заседателей.

В административной сфере прокурор был одним из членов губернских административных органов, где он мог участвовать в голосовании, но не мог протестовать. По мнению Н.В. Муравьева, прокурор являлся скорее в качестве юрисконсульта и представителя судебного ведомства, нежели блюстителя законного порядка. Поэтому можно говорить о том, что спустя время прокуратура одновременно с функциями надзора и обвинения приобрела и функцию государственного юрисконсульта.

В 1872 г. высшие чины прокуратуры, в том числе и товарищи прокурора судебной палаты, получили право осуществлять ревизионную деятельность в отношении окружных и мировых судей. Целью таких нововведений было усиление надзора за судами. Вследствие этого прокуратура становилась не только органом, выполняющим функцию государственного обвинения в суде, но и ревизионным органом Министерства юстиции.

Одновременно с усилением надзора за судами усиливался надзор прокуратуры за адвокатурой. Об этом свидетельствует 1874 г., когда прокурорам судебных палат и окружных судов была предоставлена возможность возбуждать дисциплинарные производства о частных поверенных за их неправильные или предосудительные действия.

В 1885 г., нарушая принцип несменяемости судей, в составе Сената было образовано высшее дисциплинарное присутствие для рассмотрения дел лиц, относящихся к судебному ведомству. В нем же появилась должность особого обер-прокурора, которой по поручению министра юстиции мог присутствовать в кассационных департаментах по данной категории дел. Теперь одним из источников возбуждения дисциплинарного производства становятся доклады прокурорского надзора. А немного позже, в 1884 г. в состав комиссии по составлению очередных списков присяжных заседателей был введен товарищ прокурора окружного суда.

Одновременно с расширением компетенций прокуратуры, в качестве органа Министерства юстиции на местах, усиливалась и бюрократизация ее аппарата. Это коснулось, прежде всего, внутреннего распорядка в прокуратуре, который со временем стали регулироваться не учрежденными царем правилами, а циркулярами министра юстиции. Этими же циркулярами решались и важные вопросы в устройстве прокуратуры.

Изменения затронули и делопроизводства. Для установления единообразия всех проводимых процедур в 1896 г. был издан специальный наказ министра юстиции. Впоследствии он отменил все предшествовавшие предписания министра юстиции чинам прокурорского надзора. Исключения составляли секретные и конфиденциальные предписания.

Также в этот период реформы устанавливались правила регистрации документов, порядок их отчетности, порядок хранения дел и мн. др. Из-за того, что делопроизводство в прокуратуре занимало одно из важнейших мест, с каждым годом становилось все больше «бумажной работы». Однако обилие документов не препятствовало деятельности прокуратуры освободиться от формального характера, присущего ей в дореформенный период.

Несмотря на все преобразования, произошедшие с прокуратурой, тем не менее, неоднократно высказывались и претензии, и различные предложения, направленные на совершенствование ее работы.

Некоторые ученые высказывали идеи о принципиальной реорганизации прокурорского надзора. Они считали, что прокуратура это не только орган по надзору и ревизии, но и полиция высшего порядка, а, следовательно, правильно было подчинить ее Министерству внутренних дел, а не Министерству юстиции. Таким образом, это решило бы две проблемы: во-первых, было бы устранено влияние прокуратуры на судебные органы, и, во-вторых, полиция избавилась бы от обязанности исполнять указания чинов различных ведомств, минуя тем самым, возникающие на этом основании, противоречия между Министерством юстиции и Министерством внутренних дел.

Помимо вышеуказанных, высказывались и иные предложения, связанные с расширением функций общего надзора прокуратуры. Так, юрист демократических взглядов А.Ф. Кони писал: «Упразднение... обязанностей по надзору за ходом несудебных дел следует признать большою ошибкой составителей судебных уставов». А один из противников новых судов В. Фукс утверждал, что «в столь обширном государстве, как Россия, прежний прокурорский надзор представлял самую надежную гарантию для правильного, единообразного и повсеместного исполнения законов всеми теми многочисленными учреждениями, которые не примыкали к судебному механизму» [4, с. 151].

Так же, как и Фукс, против прокуратуры по «французскому образцу» выступали и другие ученые. Они противопоставляли ей прежний прокурорский надзор, действовавший не только по судебным делам, но и по всему административному управлению. Ученые пытались убедить государство в том, что новая прокуратура не может осуществлять действенный контроль над судами, из-за того, что у прокуроров было отнято право останавливать своим протестом исполнение судебного решения. Чтобы решить подобную проблему они предлагали ведение предварительного следствия передать полиции, ликвидировать гласность и состязательность процесса, в том числе и адвокатуру. В таком случае прокурор освобождался от обязанности поддерживать государственное обвинение в суде, и мог быть наделен правом протестовать на судебные решения и приговоры. По сути, получалось, что сторонники Фукса

предлагали восстановить дореформенную прокуратуру, а также весь объем ее прежних прав и обязанностей, в том числе и структуру.

В то же время, сторонники новой прокуратуры, в той же степени, как и сторонники дореформенной, сожалели об отсутствии «административной прокуратуры». К ним относились и защитники судебных уставов, такие как А.Ф. Кони и их противники, такие как Н.В. Муравьев. Это можно объяснить тем, что, несмотря на разницу политических взглядов, реформаторы понимали главную проблему, сложившуюся вокруг реформы прокурорского надзора: сторонники расширения круга прокурорского надзора преследовали цель установления контроля за деятельностью органов земского и городского самоуправления, в то время как либеральная сторона преследовала свою цель – сделать прокурорский надзор средством для ограничения бюрократического произвола административной власти.

Таким образом, развитие прокуратуры и прокурорского надзора во время судебной реформы XIX в. прошло в двух основных направлениях: первое, заключалось в вытеснении губернской прокуратуры по мере проведения судебной реформы на территории страны. Второе направление преследовало цель усиления надзора за судами и адвокатурой и наделение прокуратуры функциями государственного юрисконсульта. Создание отдельной системы прокурорского надзора за административными органами, расширение прав «судебной прокуратуры» в области общего надзора по образцу дореформенной, не имели успеха, поскольку все в большей степени ощущалась целесообразность превращения прокуратуры в орган борьбы с преступностью и представителя обвинительной власти. Благодаря произошедшим преобразованиям, стало формироваться новое поколение прокурорского надзора, исключаящее взяточничество, некомпетентность и безответственность.

Несмотря на то, что «новая прокуратура» хоть и оставалась органом исполнительной власти, подчиненным правительству, она имела превосходство над губернской прокуратурой. Оно заключалось в достижении самостоятельности и независимости от местных властей.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).
2. *Борисов А.Б.* Большой юридический словарь [Текст] / А.Б. Борисов. – М.: Книжный мир, 2010. – 848 с.
3. *Валеев Д.Х.* Судебные уставы Российской империи (в сфере гражданской юрисдикции): Устав гражданского судопроизводства. Учреждение Коммерческих судов и Устав их судопроизводства. Устав гражданского судопроизводства губерний Царства Польского. Волостной судебный устав Прибалтийских губерний [Текст] / Д.Х. Валеев [и др.]. – М.: Статут, 2018. – 512 с.
4. *Казанцев С.М.* История царской прокуратуры [Текст] / С.М. Казанцев. – СПб.: Издательство С. - Петербургского университета, 1993. – 216 с.
5. *Сыдорук И.И.* Прокурорский надзор: учебник для студентов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» [Текст] / И.И. Сыдорук, А.В. Ендольцева. – 8-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. – 447 с.
6. Устав уголовного судопроизводства [Текст] / . – М.-Берлин: Директ-Медиа, 2015. – 646 с.