

ИСТОРИЯ РОССИЙСКОЙ ПРОКУРАТУРЫ: ИСТОЧНИКОВЕДЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

**В.С. Павлов, кандидат исторических наук, доцент,
почетный работник высшего профессионального образования
Российской Федерации.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Проведен анализ юридических источников по истории российской прокуратуры в период с 1722 по 1917 гг. Особое внимание обращено на узаконения в надзорной деятельности, государственном обвинении и уголовном преследовании. Главным источником исследования явилось Полное собрание законов Российской Империи (собрание I, II и III – всего 128 томов), а также Собрание узаконений и распоряжений царского правительства.

Ключевые слова: генерал-прокурор, губернский прокурор, инструкция, манифест, обер-прокурор, ордер, Министерство юстиции, наставление, положение, Сенат, указ, устав, учреждение, циркулярное письмо

HISTORY OF THE RUSSIAN PROSECUTOR'S OFFICE: THE SOURCE STUDY ANALYSIS

V.S. Pavlov.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

The analysis of legal sources on the history of the Russian Prosecutor's Office during the period from the year 1917 in 1722. Special attention is given to the legalization in surveillance activities, public prosecution and criminal prosecution. The main source of the study was to complete collection of the laws of the Russian Empire (collection I, II, and III – all 128 volumes), and the collection of laws and orders of the imperial government.

Keywords: attorney general, provincial prosecutor, instruction, manifest, ober-public prosecutor, order, Ministry of justice, manual, situation, Senate, decree, charter, establishment, circular letter

Автором в своих работах было показано, что все юридические источники распределяются по четырем разделам:

- 1) нормативно-правовые акты о прокуратуре царского периода (12 января 1722 г. – 27 февраля 1917 гг.);
- 2) нормативно-правовые акты о прокуратуре в период буржуазно-демократической республики (27 февраля – 25 октября 1917 г.);
- 3) нормативно-правовые акты о прокуратуре советского периода (1922–1991 гг.);
- 4) нормативно-правовые акты о прокуратуре Российской Федерации (с 1992 г. и по настоящее время) [1].

Исследование посвящено обзору и анализу юридических источников первого, то есть царского периода.

Основными узаконениями этого периода были манифесты, именные указы Императора или Императрицы, сенатские указы, учреждения, уставы, положения, циркулярные распоряжения, ордера и письма, инструкции, правила, резолюции, доклады, мнения и т.п. Абсолютное большинство юридических источников царского периода были собраны и изданы в трех Полных собраниях законов Российской Империи: Собрание первое – узаконения

с 1649 г. по 1825 г. в 40 томах; Собрание второе – узаконения с 1825 г. по 1881 г. в 55 томах и Собрание третье (незавершенное) – узаконения с 1881 г. по 1913 г. в 33 томах. Юридические источники о прокуратуре с 1914 г. по 1917 г. были извлечены из Собрания узаконений и распоряжений царского правительства, издаваемого при Правительствующем Сенате.

Первым нормативно-правовым актом, с которого берет начало российская прокуратура был Именной указ от 12 января 1722 г. о реформе Сената: «Надлежит быть при Сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, который должен будет рапортовать генерал-прокурору, а во всякой коллегии по прокурору ...» [2]. Затем последовали именные указы об утверждении первым генерал-прокурором П.И. Ягужинского и о назначении прокуроров в Надворные суды от 18 января 1722 г., а 17 апреля 1722 г. Петр I именными указами утвердил прокуроров в семи коллегиях: прокурором камер-коллегии стал П.Б. Вельяминов, берг-коллегии – И.Т. Сафонов, коммерц-коллегии – С.Д. Гурьев, мануфактур-коллегии – А.Ю. Бибииков, штатс-контор-коллегии – А.И. Жолобов, юстиц-коллегии – А.Т. Ржевский, вотчинной – Л. Щербачев. В главный магистрат Именным указом был назначен Коробов.

27 апреля 1722 г. Именным указом «О должности генерал-прокурора» были утверждены полномочия генерал-прокурора [3]. Причем, узаконение действовало вплоть до Министерской реформы 1802–1811 гг. Таким образом, именные указы были основной формой узаконений, регулирующих самые важные стороны прокурорской деятельности. Позже они использовались практически всеми российскими монархами при назначении очередного генерал-прокурора, а с 1802 г. – при назначении министра юстиции, совмещающего одновременно и должность генерал-прокурора. Таких именных указов было 65.

После смерти Петра I прокуратура не была востребована, что подтверждается практически отсутствием узаконений о прокуратуре в годы правления Екатерины I (1725–1727 гг.). Это объясняется острой борьбой за власть между придворными группировками, а затем правлением временщиков, которые не испытывали потребности в каком-либо надзоре. Поэтому при Петре II (1727–1729 гг.) происходит уничтожение надзорных учреждений. В 1727 г. был окончательно ликвидирован подчиненный прокуратуре институт фискалов, а затем прекратилась деятельность надворных судов вместе с прокурорами при них. В том же 1727 г. произошла ликвидация прокурорских должностей в большинстве коллегий [4], а сам генерал-прокурор после должности почетного посла при Польском Сейме отправился с подачи А.Д. Меньшикова в Украину, и только кончина Екатерины I помешала этой ссылке. Интересно отметить, что возрождение прокуратуры начинается с Манифеста Анны Иоанновны от 2 октября 1730 г. «О назначении при Сенате Генерал-Прокурора и в помощь ему Обер-Прокурора, об определении в Коллегиях и других Судебных местах Прокуроров ...» [5]. Временное исполнение обязанностей генерал-прокурора было возложено на П.И. Ягужинского, по предложению которого в конце 1730 г. издается Именной указ, и появляется должность губернского прокурора, назначение на которую происходили сенатскими указами; 3 сентября 1733 г. Анна Иоанновна подписывает Именной указ «О должности прокурора» [6]. Однако вскоре после конфликта с Э.И. Бироном в ноябре 1731 г. П.И. Ягужинский был назначен посланником в Берлин и уже больше к генерал-прокурорским делам не возвращался.

После смерти П.И. Ягужинского (6 апреля 1736 г.) руководство у российской прокуратуры и формально, и фактически отсутствовало. Отдельные правовые источники появились только с 11 апреля 1738 г., когда на должность обер-прокурора Сената был назначен Ф.И. Соймонов. В апреле 1740 г. наконец-то был назначен новый генерал-прокурор – князь Н.Ю. Трубецкой, предложивший регенту Э.И. Бирону утвердить реестр из 36 прокурорских должностей в коллегии и губернии. Подписание документа состоялось, но почти сразу же Бирон был свергнут, а новая регентша Анна Леопольдовна 17 ноября 1740 г. отстранила Н.Ю. Трубецкого от должности и направила его в Ригу. Поэтому назначений на прокурорские должности не последовало, и вновь встал вопрос о существовании прокуратуры. Однако произошел новый дворцовый переворот, и, благодаря

восшествию на престол Елизаветы Петровны, 12 декабря 1741 г. последовал Именной указ «О восстановлении прав Сената, генерал-прокурора, обер-прокурора и об учреждении по-прежнему в губерниях Прокуроров ...» [7]. Помимо Сената, Елизавета Петровна в качестве личной канцелярии учредила «Кабинет ее Величества», который и стал основным органом государственного управления. В Кабинет вошел и генерал-прокурор, встав даже над Сенатом. Заметное внимание генерал-прокурор Н.Ю. Трубецкой уделял письменным рапортам губернских прокуроров, направляя им в свою очередь разнообразные циркуляры (в 1742, 1743, 1745 и в другие годы.), в которых особое внимание обращалось на исполнительскую дисциплину, надзор за работой присутственных мест, сроками рассмотрения дел, содержанием колодников и т.д. [8]. Губернские прокуроры на местах вносили протесты по самым разнообразным основаниям: о неправильной выплате жалованья, о невыдаче паспортов, о волоките в канцеляриях и различных злоупотреблениях должностных лиц. Все протесты, не решенные на местах, Н.Ю. Трубецкой вносил в Сенат.

В короткий периода правления Петра III (25 декабря 1762 г. – 28 июня 1762 г.) основными формами узаконений были манифест и именной указ, составителем которых зачастую был генерал-прокурор А.И. Глебов.

В эпоху «Просвещенного абсолютизма» появился новый вид узаконения – «Секретнейшее наставление ...» – своеобразный документ, выражавший взгляды Императрицы на прокуратуру, и это – должностная инструкция, которую лично написала Екатерина II для нового генерал-прокурора А.А. Вяземского, занимавшего эту должность 29 лет – с 1764 г. по 1792 г. [9]. Новаторский характер имел и другой источник этого периода – «Учреждение для управления губерний Всероссийския Империя» от 7 ноября 1775 г., который ввел прокурорский надзор не только в губерниях, но и в уездах, а также во всех судебных учреждениях губерний и уездов («Учреждения для управлений губерний» 1775 г.) [10]. Этот правовой акт оставался актуальным до Судебной реформы 1864 г., в ходе которой губернская прокуратура была реорганизована.

Самые разнообразные узаконения характеризуют период правления Павла I (1796–1801 гг.), считавшего себя хорошим законодателем: манифесты, именные указы, регламенты, уставы и т.д. Генерал-прокуроры в эти годы достигли наибольшей власти, а правовые акты сделали их ответственными за дела, которые не имели отношения к надзору: рекрутские наборы, материально-техническое снабжение армии и флота, строительство, цензура и др.

Многочисленные документы характеризуют период правления Александра I (1801–1825 гг.), когда роль генерал-прокурора принципиально изменяется после учреждения министерств в 1802 г. Отныне и до упразднения прокуратуры в России осенью 1917 г. должность генерал-прокурора была соединена с должностью министра юстиции [11]. Первым министром юстиции и одновременно генерал-прокурором стал знаменитый русский поэт Г.Р. Державин, который сумел добиться единства действий генерал-прокурора и обер-прокуроров при обсуждении в Сенате важнейших дел, утвердил правила внутреннего распорядка – «Учреждение Департамента министра юстиции и генерал-прокурора» [12]. Важное значение для улучшения всей работы прокуратуры имел Циркулярный ордер, утвержденный Александром I и направленный Г.Р. Державиным губернским прокурорам 26 октября 1802 г. [13]. В семи пунктах этого ордера были лаконично сформулированы основные обязанности губернского прокурора. После этих узаконений правовое положение прокуратуры и статус прокурора практически не менялся вплоть до Судебной реформы 1864 г. Не внес заметных изменений в правовое положение прокуратуры и Свод законов Российской Империи, вступивший в силу с 1835 г., – новых правовых актов принято не было, а старых систематизация не коснулась, и они оказались в разных томах. Принципиальные изменения в царской прокуратуре произошли только в ходе Судебной реформы.

Важнейшими юридическими источниками по реорганизации прокуратуры 1860-х гг. стали четыре закона, принятые 20 ноября 1864 г.: «Учреждение судебных установлений»,

«Устав гражданского судопроизводства», «Устав уголовного судопроизводства», «Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями». В соответствии с «Основными положениями преобразования судебной части» (1862 г.) и «Учреждением судебных установлений» (1864 г.) функция общего надзора исключалась, губернские прокуроры в ходе реформы упразднились, и вводились должности прокуроров окружных судов и судебных палат, главной функцией которых было обвинение в ходе судебного поединка [14]. Однако в значительной части России судебные уставы вводились медленно, и поэтому потребовалось приспособить старую губернскую прокуратуру к новым условиям. С этой целью в 1866 г. было принято Положение о губернской прокуратуре, заметно ограничившее ее общенадзорные функции [15]. Заметный интерес представляют и «Материалы по Судебной реформе», собранные в 74 тома [16].

В последующие годы, особенно после убийства Царя-освободителя Александра II в 1881 г. начали приниматься консервативные, и даже реакционные узаконения, что особенно отразилось «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» (1881 г.) [17], «Положение о земских участковых начальниках» (1889 г.) [18] и другие нормативно-правовые акты. В годы Первой русской революции (1905–1907 гг.) репрессивная функция российской прокуратуры явно усилилась. Были приняты следующие, уже явно реакционные, узаконения: «О некоторых изменениях и дополнениях Закона 7-го июня 1904 г.», «О порядке производства по делам о преступных деяниях государственных» от 16 июня 1905 г. [19], «Об облегчении участи лиц, впадших до воследования высочайшего Манифеста 17 октября 1905 г. в преступные деяния государственных», Именной высочайший указ Правительствующему Сенату от 21 октября 1905 г. [20], «О временных правилах, о повременных изданиях». Именной высочайший указ Правительствующему Сенату от 24 ноября 1905 г. [21] и др.

Юридические источники, касающиеся прокуратуры, в годы Первой мировой войны (1914–1917 гг.), характеризуются явным усилением своей репрессивной направленности. Например, в Узаконении «Об изменении и дополнении правил о военно-полевом суде» от 9 ноября 1914 г. указывалось: «VI. Приговор вступает в законную силу немедленно по объявлению его на суде и безотлагательно, во всяком случае, не позже суток, приводится в исполнение по распоряжению начальника, сформировавшего суд» [22]. Таким образом, органы военной прокуратуры отстранялись от своей прямой функции – надзора за законностью уголовного преследования и исполнения решения суда. Законодательство этого периода грубо нарушало демократические принципы судебной реформы 1864 г.: независимость суда и несменяемость судей, право обвиняемого на защиту, надзор за законностью досудебного и судебного расследования и др. Судебный произвол и нарушение законности стали обыденным делом. Политическая благонадежность прокуроров и других лиц, подчиненных генерал-прокурору, стала основополагающим принципом кадровой политики министерства юстиции. Однако и сами министры попали под подозрение – следствием чего явилась «министерская чехарда»: за три года с 1914 г по 1916 г. сменилось четыре генерал-прокурора: И.Г. Щегловитов, А.А. Хвостов, А.А. Макаров и Н.А. Добровольский, который оказался последним генерал-прокурором рассматриваемого периода. Интересно отметить, что созданная сразу же после свержения самодержавия «Чрезвычайная следственная комиссия для расследования противозаконных по должности действий бывших министров ...», предъявила обвинения всем вышеназванным министрам юстиции и генерал-прокурорам, кроме А.А. Хвостова (он проживал далеко от Петрограда), сурово оценила их участие в нормативно-правовой и практической деятельности и заключило их в Петропавловскую крепость [23].

Таким образом, из представленного материала следует, что юридические источники по истории прокуратуры царского периода отражают все основные этапы эволюции российской прокуратуры в период с 12 января 1722 г. и по 27 февраля 1917 г. Можно сделать следующие выводы: 1) прокуратура России из «ока государева» за органами власти, какой создал ее Петр I, в начале XIX в. превратилась в правительственный надзор за местными судебными и административными органами; 2) в ходе Судебной реформы 1864 г.

прокуратура была лишена общенадзорной функции и стала, главным образом, обвинительной властью; 3) после контрреформ 1880-х–1890-х гг., заметно усилилась репрессивная функция, и российская прокуратура твердо встала на защиту самодержавия и монархии.

Литература

1. Павлов В.С. История отечественной прокуратуры. 2-е изд., перераб. и доп. СПб., 2009.
- 2 Полное собрание законов Российской Империи. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830. Собрание I. (ПСЗРИ-I). Т. VI. № 3877.
3. ПСЗРИ-I. СПб., 1830. Т. VI. № 3 981.
4. ПСЗРИ-I. СПб., 1830. Т. VII. № 5 212
5. ПСЗРИ-I. СПб., 1830. Т. VIII. № 5 625.
6. ПСЗРИ-I. СПб., 1830. Т. IX. № 6 475.
7. ПСЗРИ-I. СПб., 1830. Т. XI. № 8 480.
8. Веретенников В.И. Очерки истории генерал-прокуратуры в России до Екатерининского времени. Харьков, 1915. С. 228.
9. Павлов В.С. История Правительствующего Сената за 200 лет. СПб., Т. 2. С. 793.
10. ПСЗРИ-I. СПб., 1830. Т. XX. № 4 392.
11. ПСЗРИ-I. СПб., 1830. Т. XXVII. № 20 406.
12. ПСЗРИ-I. СПб., 1830. Т. XXVII. № 20 566.
13. ПСЗРИ-I. СПб., 1830. Т. XXVII. № 20 553.
14. ПСЗРИ- II. Отделение второе. СПб., 1868. Т. XXXIX. № 41 475.
15. ПСЗРИ-II. Отделение первое. СПб. 1868. Т. XLI. № 43 077.
16. Материалы по судебной реформе в России 1864 года: (т. 1–74). СПб., 1857–1866. (Проекты Второго отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии).
17. Полное собрание законов Российской Империи. (ПСЗРИ-III). Собрание III. Т. I. СПб.: Государственная типография, 1885. № 350.
18. ПСЗРИ-III. СПб., 1891. Т. IX. № 6 196.
19. Законодательные акты переходного времени. 1904–1906 гг. сб. законов, манифестов, указов Правительствующему Сенату, рескриптов и положений Комитета Министров, относящихся к преобразованию государственного строя России, с приложением алфавитного предметного указателя. 2-е изд., пересм. и доп. / под ред. Н.И. Лазаревского. СПб.: Изд. Юрид. книжного склада «ПРАВО», 1907. С. 99–103.
20. Собрание узаконений и распоряжений царского правительства, издаваемого при Правительствующем Сенате. (СУиРП). 1905. 21 окт. Отдел I. № 195. Ст. 1664.
21. СУиРП. 1905. 26 нояб. Отдел I. № 226. Ст. 1879.
22. СУиРП. 1915. 3 янв. Отдел I. № 4. Т. 35. Ст. 76.
23. Вестник Временного правительства. 1917. 5 марта. № 1.