

УДК 34

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3711>

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ И СТАНОВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ ПРОКУРАТУРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

К. М. Баева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 21 сентября 2021 г.

Аннотация: *рассматривается стадийно исторический аспект, показана историческая преемственность современной российской прокуратуры по отношению к телеологическим основам прокуратуры имперского периода развития России, раскрываются место и роль прокуратуры в разные исторические периоды, анализируется учреждение и функционирование современной прокуратуры.*

Ключевые слова: *история прокуратуры, уголовное судопроизводство, надзорные полномочия, прокурор, обвинение, уголовное преследование, этапы исторического развития.*

Abstract: *the article is devoted to the historical analysis of the formation and development of the prosecutor's office in the Russian Federation, the historical aspect is considered in stages, the historical continuity of the modern Russian prosecutor's office is shown in relation to the teleological foundations of the prosecutor's office of the imperial period of the development of Russia, the place and role of the prosecutor's office in different historical periods is revealed, the establishment and functioning of the modern prosecutor's office is analyzed.*

Key words: *history of the prosecutor's office, criminal proceedings, supervisory powers, prosecutor, prosecution, criminal prosecution, stages of historical development.*

Российская прокуратура прошла сложный исторический путь развития и становления, который условно можно разделить на несколько этапов: дореволюционный, советский и современный. Полагаем необходимым охарактеризовать каждый из них и детально изучить путь исторического развития органов прокуратуры в Российской Федерации, в частности становление и развитие ее правозащитных функций. Этимологически слово «прокуратура» берет свое начало от латинского *procurio* – забочусь, обеспечиваю, предотвращаю.

225

Становление российской прокуратуры произошло намного позже, чем в европейских государствах – Франции, Германии, Англии, Италии и др. Ее появление связано с историческими изменениями в развитии государственного аппарата первой четверти XVIII в. Централизация государственного аппарата при абсолютизме требовала создания специальных контрольных органов.

До этого в России предпринимались попытки создать специальные органы, занимающиеся наблюдением и контролем за деятельностью го-

сударственного аппарата. Во второй половине XVII в. они были связаны с именем царя Алексея Михайловича Романова, который образовал прототип будущей российской прокуратуры – Тайный приказ. Основная его задача заключалась в том, чтобы «его царские мысли исполнялись все по его хотению». Тайный приказ стоял над остальными органами государственного управления, однако после смерти Алексея Михайловича прекратил свое существование.

Краеугольным камнем прокуратуры Российской Федерации по праву следует считать Указ императора Петра I от 27 апреля 1722 г. «О должности генерал-прокурора»¹. «Надлежит быть при Сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать генерал-прокурору»².

Впоследствии должность прокурора учредили при надзорных судах³ и Святейшем синоде⁴.

Ряд авторов связывают возникновение органов прокуратуры с общественно-политической ситуацией, сложившейся и укоренившейся в России к началу XVIII в.: «На протяжении всей истории русской государственности после падения Киевской Руси государственное управление характеризовалось произволом князей, воевод, царей, бояр, а позже и мелкого чиновничества»⁵. По мнению А. И. Гальченко, органы прокуратуры, учрежденные Петром I, «были нацелены не столько на выявление нарушений законов, сколько на их предупреждение»⁶.

Стилистика нормативного акта XVIII в. несколько витиевата, но содержание акта вполне соотносится с целями и задачами прокуратуры в ее современном воплощении. Так, полномочия генерал-прокурора по надзору в отношении Правительствующего сената XVIII в. заключались в необходимости следить за тем, чтобы этот орган осуществлял свою деятельность «истинно, ревностно и порядочно, без потеряния времени, по Регламентам и указам», «чтоб в Сенате не на столе только дела вершились, но самим действием по указам исполнялись», «дабы Сенат в своем звании праведно и нелицемерно поступал»⁷. Существует мнение, что на первом этапе своего развития «прокуратура благодаря деловым качествам своего руководства, в частности генерал-прокурора П. И. Ягужинского, фактически получила статус высшего государственного органа»⁸.

¹ См.: Полн. собр. законов Российской империи. Собр. первое (1649–1825 гг.). Т. 6, № 3979.

² См.: Там же. № 3877.

³ См.: Там же. № 3880.

⁴ См.: Там же. № 4001.

⁵ Гершевский Ю. Р. Причины возникновения института прокуратуры в России // Законность. 2008. № 12. С. 6.

⁶ Гальченко А. И. Исторические аспекты деятельности российской прокуратуры по предупреждению нарушений законов // Lex Russica. 2017. № 9. С. 22.

⁷ Там же.

⁸ Шобухин В. Ю. Тенденции развития прокуратуры России в период 1722–1864 гг. // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 8.

Выразим свое несогласие с такой позицией. Не отрицая выдающихся качеств первого генерал-прокурора, полагаем, что авторитетная позиция прокуратуры петровских времен связана, в первую очередь, с личностью государя императора.

Смена государя в России чаще всего приводит к изменениям в законодательстве о прокуратуре. Так, императрица Екатерина I и император Петр II не придавали большого значения деятельности генерал-прокурора, более того, они видели в нем конкурента своим властно-распорядительным полномочиям. По мнению В. Г. Бессарабова, в этот период произошел значительный отход от петровской концепции, позиция прокурора и прокуратуры в целом значительно ослабела⁹.

Императрица Анна Иоанновна своим Манифестом в октябре 1730 г.¹⁰ не только восстановила упраздненные ранее должности генерал-прокурора, обер-прокурора, прокуроров при коллегиях и в судебных местах, но и Указом от 2 апреля 1731 г. расширила полномочия прокуратуры в части надзора за исполнением налогового законодательства¹¹. Спустя два года в Указе от 3 сентября 1733 г. «О должности прокурора» полномочия прокурора пополнились надзором за деятельностью губернаторов, отправлением правосудия и исполнением наказания, за соблюдением законодательства в местах принудительного содержания (тюрьмы, остроги, работные дома), правильного исполнения законом при приеме рекрутов на военную службу; отдельного упоминания заслуживает функция надзора в отношении должностных лиц, участвовавших в освидетельствовании умалишенных и их дальнейшем содержании в смиренных домах¹². Полагаем, это связано не только и не столько с обеспечением защиты прав подданных на свободу передвижения, сколько с юридическими последствиями, касающимися возможности распоряжаться своим имуществом.

Подводя итог этому этапу, следует отметить, что в период правления Анны Иоанновны произошло расширение надзорных направлений деятельности прокуратуры и приближение их к современному пониманию сущности надзорной деятельности.

В последней четверти XVIII в. при Екатерине II стало развиваться нормативно-правовое регулирование деятельности прокуроров на местах. В Указе от 7 ноября 1775 г. «Учреждения для управления губерний Всероссийския империи»¹³ функции губернских прокуроров вышли за рамки надзора за исполнением закона. Теперь им предписывалось разъяснять законодательство, давать заключения по конкретным ситуациям, согласовывать правоприменительную практику с генерал-прокурором.

⁹ См.: Бессарабов В. Г. Дореформенная (петровская) прокуратура (1722–1864) // Журнал российского права. 2002. № 8.

¹⁰ См.: Полн. собр. законов Российской империи. Собр. первое (1649–1825 гг.). Т. 8, № 5625.

¹¹ См.: Там же. № 5736.

¹² См.: Там же. Т. 9, № 6475.

¹³ См.: Там же. Т. 20, № 14392.

Как уже было отмечено, каждый последующий император вносил изменения в законодательство о прокуратуре. Не стало исключением и правление Павла I, который Указом от 16 декабря 1796 г. распространил надзорные функции на все отрасли законодательства¹⁴.

Развитие законодательства о прокуратуре при императоре Александре I связывают с изменением структуры аппарата Российского государства. Так, Манифест от 8 сентября 1802 г. «Об учреждении министерств» определил место прокуратуры в министерстве юстиции, а генерал-прокурора – в должности министра юстиции¹⁵.

Дальнейшие изменения, внесенные в Свод законов Российской империи в первой половине XIX в., закрепили контрольно-надзорные функции прокуратуры, не изменив сущностных начал прокурорской деятельности. Принципиальные нововведения связывают с рядом демократических реформ 60-х гг., важнейшей из которых следует считать судебную реформу.

По мнению ряда авторов, в сфере уголовного судопроизводства эта реформа привела к повышению уровня законности¹⁶, но в вопросах взаимодействия с должностными лицами государства позитивное значение реформы не так позитивно¹⁷. Промедления во внедрении положений судебной реформы привело к тому, что в последней трети XIX в. в системе прокуратуры была отмечена определенная двойственность¹⁸.

В 1862 г. Александр II утвердил «Основные положения о прокуратуре»¹⁹, в которых был ограничен общий надзор прокуратуры. Историческая роль российской прокуратуры в 1870–1880-е гг., вошедшие в отечественную историю как годы реакции, внесли свои изменения в деятельность прокуратуры. Прокуроры стали принимать весьма активное участие в производстве дознаний по политическим делам, контролировать адвокатскую деятельность, имели право возбуждать дисциплинарные производства о частных поверенных за неправильные, по их мнению, действия. В это время были даже предложения подчинить адвокатуру министерству юстиции, включив ее в систему официальных учреждений этого министерства. Все эти изменения были вызваны политической обстановкой в стране, известными изменениями в государственном строе и другими обстоятельствами.

В результате существенно изменялись функции судебной системы, полномочия суда присяжных были резко ограничены, а сфера суда,

¹⁴ См.: Полн. собр. законов Российской империи. Собр. первое (1649–1825 гг.). Т. 24, № 17652.

¹⁵ См.: Там же. Т. 27, № 20406.

¹⁶ См.: *Казанцев С. М.* Прокуратура Российской империи : историко-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2003. С. 9–10.

¹⁷ См.: *Ястребов В. Б.* Прокурорский надзор. М., 2011. С. 36.

¹⁸ См.: *Бабаев С. Н.* Влияние Судебной реформы 1864 года на вопросы организации и деятельности прокуратуры России // Судебная власть и уголовный процесс. 2014. № 3. С. 236.

¹⁹ См.: Российское законодательство X–XX веков. М., 1991. Т. 8. С. 28.

напротив, значительно расширялась. В этих условиях Российское государство было заинтересовано больше в карательных органах, чем в надзорных, и пыталось использовать в этом прокуратуру. В результате карательная сторона деятельности прокуратуры особо отчетливо проявилась после революции 1905 г. Таким образом, считаем необходимым перейти к описанию следующего этапа становления прокуратуры в России – революционному.

Органы прокуратуры и юстиции России отвечали на революционные выступления массовыми репрессиями, карательными экспедициями, военно-полевыми судами, политическими убийствами. В результате военно-полевые суды в период с 19 августа 1906 г. по 20 апреля 1907 г. вынесли свыше 1000 смертных приговоров. Прокуратура, будучи структурным элементом государственного механизма, проводила в жизнь самодержавную политику, так же как и другие правоохранительные органы Российской империи.

Последующие десять лет в связи с первой русской революцией, Первой мировой войной и двумя революциями – Февральской и Октябрьской 1917 г. – особых изменений в деятельности российской прокуратуры не было, хотя она работала, не прерываясь в связи с этими трагическими для России событиями.

После отказа от старой прокуратуры сама мысль о восстановлении прокуратуры считалась реакционной. Однако в действительности возникла необходимость создания органа, осуществляющего прокурорские функции. В связи с этим следует отметить, что до 1922 г. в советских республиках не было органа высшего надзора за соблюдением революционной законности. Это объясняется тем, что на первом этапе строительства государственного аппарата отсутствовали предпосылки для создания прокуратуры: велась ожесточенная классовая борьба на фронтах гражданской войны, и с военной интервенцией государственная власть значительным образом была децентрализована, советское право еще только создавалось, поэтому необходимость во многих государственных, правовых учреждениях и институтах, в том числе и в прокуратуре, не была осознана.

В ноябре 1917 г. высшим органом власти в стране – Советом народных комиссаров – был принят Декрет о суде № 1²⁰, согласно которому упразднялись существовавшие до революции суды, институты судебных следователей, прокурорского надзора, а также присяжной и частной адвокатуры. Их функции взяли на себя вновь созданные народные суды, а также революционные трибуналы. Для производства предварительного следствия были образованы особые следственные комиссии.

В сложной обстановке перехода от гражданской войны к мирному строительству и осуществления новой экономической политики возникла объективная необходимость создания самостоятельного государственного органа по надзору за соблюдением законов. Теоретические основы

²⁰ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

организации прокурорского надзора и назначение революционной законности в Советской России были сформулированы В. И. Лениным в работе «О “двойном” подчинении и законности»²¹.

Идеи В. И. Ленина нашли отражение в Положении о прокурорском надзоре от 28 мая 1922 г., которое, в свою очередь, возлагало на прокуратуру осуществление надзора от имени государства за деятельностью всех органов и учреждений, соблюдением ими законодательства путем возбуждения уголовного преследования виновных и опротестования нарушающих закон постановлений. Суд носил обвинительный характер, состязательность процесса упраздняялась, обвинение поддерживала коллегия обвинителей, состоявшая из трех лиц, избираемых местными советами.

23 ноября 1923 г. была учреждена первая в СССР прокуратура Верховного Суда. В Положении о Верховном Суде СССР определялись функции прокуратуры, ее полномочия и структура. В этом акте из возложенных на прокурора Верховного Суда СССР направлений деятельности был предусмотрен общий надзор.

Было принято «Положение о прокуратуре РСФСР», в котором были отражены основные принципы деятельности новой российской прокуратуры: во-первых, централизация органов прокурорского надзора; во-вторых, строгое подчинение нижестоящих прокуроров вышестоящим; в-третьих взаимозаменяемость на любой стадии прокурорских действий; в-четвертых, независимость прокуратуры от местной власти; в-пятых, опора прокурорских органов на помощь общественности и др.

В соответствии с Положением 1922 г. на прокуратуру возлагались следующие полномочия: осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений; непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов дознания в области раскрытия преступлений, а также за деятельностью органов Государственного политического управления; поддержание обвинения в суде; наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей и т. д.

Несмотря на трагические страницы в истории органов советской прокуратуры, Конституция СССР²², принятая 6 декабря 1936 г., придала прокуратуре конституционный статус, который остается неизменным до настоящего времени и соответствует Конституции РФ 1993 г. Впервые в истории конституционного права было введено понятие высшего надзора за точным исполнением законов. Причем эта прерогатива была отнесена только к полномочиям прокурора СССР.

²¹ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 199.

²² Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик : утв. постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Накануне распада СССР было принято Положение о прокурорском надзоре в СССР от 24 мая 1995 г., в котором были раскрыты и конкретизированы конституционные основы о прокуратуре и которые оказали существенное влияние на ее дальнейшую деятельность. Большое значение имел и тот факт, что в Положении на Генерального прокурора СССР возлагалось осуществление высшего надзора за точным исполнением законов всеми министерствами и подведомственными им учреждениями, равно как отдельными должностными лицами, а также гражданами СССР. В этом историческом документе получила своё воплощение одна из важных обязанностей прокурора – опротестовывать всякое незаконное решение, независимо от кого оно исходит. В результате это Положение обязывало всех прокуроров опротестовывать противоречащие закону приказы и другие правовые акты, необоснованные приговоры, решения, определения и постановления судебных органов.

Таким образом, можно констатировать, что в этот период происходил процесс расширения конституционного регулирования вопросов организации и деятельности прокуратуры СССР, ее статус в основных законах закреплялся в качестве самостоятельного, независимого органа, не входящего ни в одну из трех ветвей власти. Это свидетельствует об авторитете и престиже органов прокуратуры всех уровней, ее совершенствование с учетом требований советского общества.

17 января 1992 г. был принят Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»²³, в котором направление «надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина» выделено отдельной главой, что свидетельствует об укреплении и разрастании данного вида деятельности прокуратуры в настоящее время.

Анализ истории отечественной прокуратуры показал, что задачи, цели, функции, полномочия прокуратуры претерпели значительные преобразования. В разные исторические периоды они были то более широкими, то наоборот, прокуроры были ограничены в правах, однако нельзя не согласиться с тем, что прокуратура прошла длительный, самобытный путь развития с дореволюционного этапа до наших дней.

²³ О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 01.07.2021). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

Библиографический список

Бабаев С. Н. Влияние Судебной реформы 1864 года на вопросы организации и деятельности прокуратуры России // Судебная власть и уголовный процесс. 2014. № 3.

Бессарабов В. Г. Дореформенная (петровская) прокуратура (1722–1864) // Журнал российского права. 2002. № 8. С. 152–161.

Гальченко А. И. Исторические аспекты деятельности российской прокуратуры по предупреждению нарушений законов // Lex Russica. 2017. № 9. С. 22–35.

Гершевский Ю. Р. Причины возникновения института прокуратуры в России // Законность. 2008. № 12. С. 7–12.

Казанцев С. М. Прокуратура Российской империи : историко-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2003.

Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 45. 450 с.

Полн. собр. законов Российской империи. Собрание первое (1649–1825 гг.). Т. 6, № 3480–4136.

Российское законодательство X–XX веков / отв. ред. Б. В. Виленский. М., 1991. Т. 8. 496 с.

Шобухин В. Ю. Тенденции развития прокуратуры в России в период 1722–1864 гг. // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 79–86.

Ястребов В. Б. Прокурорский надзор. М., 2011. 424 с.

References

Babaev S. N. Influence of the Judicial Reform of 1864 on the Organization and Activity of the Prosecutor's Office of Russia // Judicial Power and Criminal Procedure. 2014. № 3.

Bessarabov V. G. Pre-reform (Peter's) prosecutor's office (1722–1864) // Journal of Russian law. 2002. № 8. P. 152–161.

Galchenko A. I. Historical aspects of the activities of the Russian prosecutor's office to prevent violations of laws // Lex Russica. 2017. № 9. P. 22–35.

Gershevsky Yu. R. The reasons for the emergence of the institution of the prosecutor's office in Russia // Legality. 2008. № 12. P. 7–12.

Kazantsev S. M. Prosecutor's Office of the Russian Empire: Historical and Legal Research: Author's abstract. dis. ... Dr. jurid. sciences. SPb., 2003.

Ленин В. И. Full composition of writings. Т. 45. 450 p.

Complete collection of laws of the Russian Empire. First collection (1649–1825). Т. 6, № 3480–4136.

Russian legislation of the X–XX centuries. Т. 8 / отв. ed. B. V. Vilensky. M., 1991. 496 p.

Shobukhin V. Yu. Trends in the development of the prosecutor's office in Russia in the period 1722–1864 // Journal of Russian Law. 2010. № 6. P. 79–86.

Yastrebov V. B. Prosecutor supervision. M., 2011. 424 p.

Для цитирования:

232

Baeva K. M. История развития и становления современной прокуратуры в Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 225–232. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3711>

Recommended citation:

Baeva K. M. The history of the development and formation of the modern prosecutor's office in the Russian Federation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 225–232. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3711>

Воронежский государственный университет

Баева К. М., преподаватель кафедры уголовного процесса

E-mail: baeva.ksenia@mail.ru

Voronezh State University

Baeva K. M., Lecturer of the Criminal Process Department

E-mail: baeva.ksenia@mail.ru