

## **Влияние судебной реформы 1864 года на современное состояние прокуратуры**

Среди прокурорских работников бытует мнение, будто бы судебная реформа 60-х годов 19 века нанесла непоправимый урон прокуратуре, превратив этот орган из «государева ока» в придаток судебной системы. Однако это далеко не так. Данная реформа была наиболее существенной для прокуратуры по сравнению с теми, которые проводились до и после нее. Она коснулась всех основных принципов организации и деятельности, а также функций этого органа и оказала существенное влияние на развитие прокуратуры в последующие 150 лет. Ее положения широко используются современными реформаторами. Однако не всегда в интересах государства и самой прокуратуры.

1. В ходе реформ прокуратура окончательно обрела иерархическую структуру, независимую от других властей. Новая прокурорская система, оставаясь централизованной, строилась не по административно-территориальному, а по судебно-территориальному признаку.

Еще в сентябре 1862 года Государственный Совет Российской Империи принял «Основные положения преобразования судебной части в России», в которых определено назначение прокуратуры - наблюдение за единообразным и точным применением законов. В этом акте были предусмотрены, существующие и поныне, принципы организации и деятельности прокуратуры: единство и централизация органов прокурорского надзора, строгая подчиненность нижестоящих прокуроров вышестоящим, их независимость от местных органов при принятии решений. Генерал-прокурор и прокуроры, состоящие при Сенате, назначались и освобождались от должности императором, а нижестоящие прокуроры – Генерал-прокурором Российской Империи.<sup>1</sup>

При обсуждении Судебных уставов поднимался вопрос о предоставлении прокурорам, как и судьям, независимости от их начальников. Возражая на подобные предложения, генерал-прокурор Д.Н. Замятнин (занимал этот пост в 1862-1867 гг.) говорил, что «начало независимости лиц прокурорского надзора не может быть согласовано ни с принципом строгого единства прокурорского надзора, ни с правилами подчинения младших лиц сего надзора старшим».<sup>2</sup>

В современной России борьба регионов за расширение полномочий субъектов федерации привела к тому, что в ноябре 2013 года Государственная Дума внесла изменения в статью 129 Конституции, исключив из нее положения о том, что прокуратура является единой и централизованной системой. Законопроект поддержали 76,9 % состава

Государственной Думы, против проголосовали 95 депутатов, которые на заседании и в средствах массовой информации выступили с резкой критикой законопроекта.<sup>3</sup> Эти выступления и дискуссии привели к тому, что дальше этого законодатель не пошел. Положения о единой и централизованной системе на сегодня все так же присутствуют в Законе «о прокуратуре Российской Федерации», и прокуратура продолжает оставаться такой же какой была до изменения статьи 129 Конституции РФ.

Тем не менее, реформирование конституционных положений о прокуратуре в этом направлении может ослабить борьбу за единство России. Уже сейчас отдельные республиканские прокуроры демонстрируют свою верность местным властям, игнорируя интересы Российской Федерации. Нельзя забывать, что современная прокуратура - одно из важнейших государственных звеньев, являющееся барьером в развитии сепаратизма и центробежных сил многонациональной России.

2. С принятием судебных уставов в 1864 году прокуратура из органа надзорного типа была преобразована в основном в орган уголовного преследования.

Документы реформы в части, касающейся уголовного судопроизводства, устанавливали, что власть обвинительная отделяется от судебной. Она предоставляется прокурорам, которые обязаны обнаруживать преступления и преследовать виновных. Наказания определяются не иначе, как после выслушивания предварительных заключений прокурора.<sup>4</sup>

Прокурор получал право отказаться от обвинения, если убеждался в невиновности подсудимого. Это был шаг вперед по сравнению с зарубежными прокуратурами, в частности французской. А.Ф. Кони отмечал, что составители Судебных уставов создали русского прокурора, который в обвинительной речи не должен ни представлять дело в одностороннем порядке, ни преувеличивать значения имеющихся в деле доказательств и улик или важности рассматриваемого деяния. В отличие от западных кодексов они предъявили прокурору особое требование об отказе от обвинения и о заявлении о том суду по совести в тех случаях, когда находят, что оправдания подсудимого заслуживают уважения.<sup>5</sup>

Статистика тех лет говорит о том, что прокуратура не менее, чем суд стремилась к беспристрастности в достижении истины и не спешила с обвинительными заключениями. Так, согласно сведениям о деятельности лиц прокурорского надзора, в 1894 г. прокуратурой Пензенского окружного суда обвинительные акты были составлены лишь по 23 % оконченных дел, Самарской – по 28%, Симбирской – по 29 %. <sup>6</sup>

Современный государственный обвинитель обязан также объективно оценивать в совокупности все собранные доказательства – как уличающие,

так и оправдывающие обвиняемого, всемерно способствовать установлению фактических обстоятельств дела с целью вынесения судом законного, обоснованного и справедливого решения. Каждое доказательство подлежит оценке прокурором с точки зрения относимости, допустимости, достоверности, а все собранные доказательства в совокупности – достаточности для разрешения уголовного дела (ч.1, ст.88 УПК РФ).

В 2001 году в период моей деятельности в составе прокуратуры г.Москвы мы проанализировали статистику и выяснили, что свыше половины внесенных прокуратурой протестов на судебные акты в порядке надзора были направлены на улучшение положения осужденного (снижение наказания, либо квалификации преступления, исключения из обвинения отдельных эпизодов и т.д.). Тогда я не встретил ни одного юриста, кто поверил бы этим данным.

И лишь введенный в действие в 2002 году УПК РФ заметно ослабил надзорную функцию прокурора, сделав основной акцент на его обвинительную деятельность. Однако и в этих условиях прокуроры стремятся быть объективными. Так, в 2013 году участвующие в уголовных делах столичные прокуроры в 11 случаях отказались от обвинения и поставили вопрос о полном оправдании подсудимых, в 198 случаях дали заключения о недопустимости ареста обвиняемых, хотя, невзирая на эту позицию, 34 из этих обвиняемых суд все же арестовал.

В условиях происшедшего в 2007 г. и последующих годах усиления органов обвинения, у прокурора следовало бы изъять функцию уголовного преследования, наделив его лишь полномочиями по надзору за законностью, как в досудебном, так и в судебном производстве. Это стало бы серьезной гарантией введения принципа равноправия обвиняемого и потерпевшего как участников уголовного судопроизводства. Этому способствовало бы и введение в закон обязанности прокурора обеспечивать установление объективной истины по делу.

3. В соответствии с Уставами 1864 года прокуроры в суде были не только обвинителями, но осуществляли надзор за судебной деятельностью. «Учреждения судебных установлений» гласили: «Общий надзор за всеми судебными установлениями и должностными лицами судебного ведомства в Империи сосредотачивается в лице Министра-юстиции, как Генерал-прокурора. Он имеет право требовать от чинов судебного ведомства доставления нужных ему сведений и объяснений письменно, а в необходимых случаях также и личного представления оных...Министр-юстиции, усмотрев в каком-либо судебном установлении накопление дел, медленность или остановку в их движении, либо отступления от законного порядка, предлагает Председателю того судебного установления принять меры к

отвращению замеченных беспорядков или неправильностей и представить объяснения о причинах оных, а когда признает нужным, то делает лицам, их допустившим, соответственные напоминания и указания или привлекает их к ответственности...Министр-юстиции может производить ревизию судебных установлений лично, или чрез своего товарища, а проведение ревизии окружных судов, мировых установлений и городских судей поручать членам судебных палат...Министр юстиции может ... поручать состоящим при судебных местах прокурорам или обер-прокурорам принятие законных мер к отклонению нарушения правил внутреннего устройства и делопроизводства в судебных местах».7

Так называемому «общему надзору за судами» придавалось весьма важное значение. Так, 23 мая 1867 года генерал-прокурор С.Н.Урусов направил прокурорам губерний, областей и «других мест» циркуляр, в котором обращал внимание на необходимость усиления надзора за сроками вынесения приговоров.8

Такой надзор за судебной деятельностью прокуратура осуществляла и в годы советской власти вплоть до начала 90-х годов прошлого века. Прокуроры реагировали на нарушения в этой сфере путем внесения представлений и информации в вышестоящие суды. Это никак не влияло на самостоятельность судей, ибо прокурорские представления не были ни для кого обязательны. Они носили информационный характер, обеспечивали гласность, положения дел с законностью в судебной деятельности. Однако это средство было явно не по душе некоторым представителям судейского сообщества, которые не раз высказывали мнение, что со всеми грехами они смогут разобраться без посторонних. Лишение современных прокуроров так называемой «общенадзорной функции» в судах отрицательно сказалось на порядке в органах правосудия.

Восстановление этих прокурорских полномочий позволило бы не только укрепить законность, но и ослабило бы существующие в народе подозрения о беспринципности и нетребовательности квалификационных коллеги судей и вышестоящих судов по отношению к нижестоящим.

#### 4. Реформа достаточно четко определила право прокурора на участие в гражданском судопроизводстве.

Судебные уставы 1864 года значительно ограничили сферу прокурорского надзора в гражданском процессе, а также изменили методы его осуществления, что наряду с возрастанием роли прокурора в уголовном процессе привело на практике к превращению этого направления прокурорского надзора во второстепенное. Но достоинством новых уставов было то, что они обязали прокурора участвовать в процессе хотя бы по

некоторым делам. Фактически роль прокурора в гражданском суде ограничивалась заключениями. Случаи использования прокуратурой права опротестования судебных решений в этой области не встречались. 9

Тем не менее, начиная с 1864 года у прокуроров как и ныне существует полномочие обращаться в суд с заявлением в защиту интересов государства, неопределенного круга лиц и граждан, которые по различным уважительным причинам сами не в состоянии обратиться в суд. Федеральным законом от 5 апреля 2009 г. № 43-ФЗ совершенно неожиданно для прокуроров их полномочия в этой сфере были существенно расширены. У прокурора появилось право на обращение в суд в интересах гражданина практически во всех случаях. Теперь он подает иск на основании обращения к нему граждан о защите любых нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов (ч.1 ст.45 ГПК).

Не все прокуроры приветствовали такое нововведение, так как результатом его стали многочисленные обращения в прокуратуру самых разных категорий трудоспособных и дееспособных граждан, которые сами в состоянии обратиться в суд. На практике во многих случаях прокуроры уклоняются от предъявления таких исков из-за отсутствия сил и времени.

Полномочия прокурора в этой сфере следовало бы скорректировать так, чтобы право прокурора предъявить иск в чьих-либо интересах было бы одновременно и его обязанностью в каждом таком случае. Прокурорское усмотрение на предъявление иска должно быть ограничено определенными рамками.

5. В пореформенной России прокуратура была единственным государственным институтом, осуществляющим надзор и контроль за следственным производством. Уставы устанавливали, что «прокуроры и их товарищи по всем вопросам следствия дают предложения судебным следователям и постоянно наблюдают за производством следственных действий». 10

Наблюдение за деятельностью следователей осуществлялось в двух формах путем проверки непосредственно письменного производства хода следствия и различных письменных актов, получаемых прокурором от судебного следователя; а также в форме личного присутствия прокурора при производстве следственных действий. Причем полномочия прокурора были весьма широкими. Так, судебный следователь не мог своей властью прекратить предварительное следствие по какой бы то ни было причине. На это он должен был запросить через прокурора разрешение Окружного суда. 11

В 90-х годах прошлого столетия многие маститые ученые заявили о том, что функция надзора прокуратуры на досудебном производстве не нужна. Так,

И.Л. Петрухин в связи с этим отмечал: «При хорошо поставленном судебном контроле прокурорский надзор в некоторых отношениях становится излишним. Нет надобности в том, чтобы одни и те же контрольные функции выполняли разные органы».<sup>12</sup>

В 2007 – 2011 годах законодатель расширил полномочия органов расследования и создал некоторые новые органы уголовного преследования (начальник подразделения дознания, следователь - криминалист), существенно урезав при этом полномочия прокурора.

Ослабление прокурорского надзора привело к тому, что положение дел с законностью в уголовном процессе заметно ухудшилось. Об этом говорят не только прокуроры, но также адвокаты и даже сами следователи. Об этом же свидетельствуют и независимые цифры – статистика по жалобам, поступающим в Государственную Думу РФ. Так, удельный вес жалоб по вопросам деятельности правоохранительной системы после июня 2007 г. существенно возрос. Если в период работы Госдумы четвертого созыва (2003-2007 гг.) такие жалобы составляли лишь 12%, то в период работы Думы пятого созыва (2007-2011 гг.) уже 31%. В 2012-2013 годах такие обращения составляют около 40% от всех поступивших.

В печати все настойчивее звучат обоснованные призывы вернуть все или почти все ранее имевшиеся у прокурора полномочия в сфере надзора за расследованием. Есть надежда, что этот вопрос уже в ближайшее время будет решен.

- б. За пореформленной прокуратурой как и прежде остается надзор за законностью содержания лиц в местах лишения свободы. Этой деятельностью прокуроры занимались с петровских времен. Уставы возлагали на прокуроров обязанность по наблюдению за тем, «чтобы кто-либо не содержался под стражею без постановления уполномоченных на то мест и лиц или не в надлежащем месте заключения». На лиц прокурорского надзора также возлагалось «наблюдение за размещением подследственных арестантов и успешным ходом арестантских дел».<sup>13</sup>

На сегодня прокурорский надзор – это самое эффективное средство устранения нарушения в местах лишения свободы. Однако в последнее время, в связи с участвовавшими случаями неисполнения требований прокурора администрациями мест лишения свободы, прокуроры вынуждены все чаще возбуждать производства по ст. 17.7 КоАП РФ и обращаются в суды с заявлениями в защиту прав осужденных на основании ст.45 ГПК РФ.<sup>14</sup> Это ведет к волоките, к тому, что нарушения закона в этих учреждениях не устраняются месяцами.

С учетом этих обстоятельств, властно-распорядительный характер прокурорских полномочий в этой сфере должен усиливаться.

7. В ходе судебной реформы значительной ревизии подверглась общенадзорная функция прокурора.

Министр юстиции, Генерал-прокурор Н.Муравьев свидетельствовал, что в России прокуратура с момента ее создания и до судебных реформ Александра II была преимущественно органом общего (административного) надзора, а собственно судебная, обвинительная или исковая деятельность составляла лишь одно из частных дополнений к функции надзора.<sup>15</sup>

В период разработки Судебных уставов решался вопрос, какой должен быть «так называемый общий надзор» прокурора. Глубоко проанализировав все аспекты деятельности прокуратуры, тогдашний Генерал-прокурор Д.Н. Замятнин внес в Государственный Совет представление, в котором обосновывал необходимость ликвидации местного прокурорского надзора, не связанного непосредственно с судебными местами. В нем он отмечал, что основная и наиболее обременительная обязанность прокурора заключается в просмотре журналов губернских правлений, уголовной, гражданской и казанной палат, палаты государственных имуществ, приказа общественного призрения, комиссии народного продовольствия и других присутственных мест. «При таких условиях, - отмечал Замятнин, - нельзя ожидать существенной пользы для дела от прокурорского надзора, который, по недостатку у прокуроров и стряпчих времени и полного знания, ограничивается поневоле одним только формальным наблюдением – надзором за исполнением предписанных законом форм и обрядов, но этим, без всякого сомнения, не достигается цель закона». Эта позиция Замятнина нашла поддержку в Государственном совете. Указом от 27 сентября 1865 года были заложены положения о дальнейшем развитии прокурорского надзора в соответствии с идеями Замятнина.<sup>16</sup>

Наиболее существенные изменения полномочий прокуроров были установлены законом от 7 марта 1866 года. С этого времени начинается постепенное вытеснение основных звеньев местной прокуратуры – губернских и уездных прокуроров и стряпчих. Этот закон устанавливал, что по мере упразднения должности губернских и уездных прокуроров и стряпчих, существующий надзор со стороны должностных лиц ведомства Министерства юстиции за губернскими, городскими и уездными установлениями прекращается.

Не все прогрессивные юристы были согласны с ликвидацией губернской прокуратуры. Вот что писал по этому поводу А.Ф.Кони: «Совершенное изменение в характере деятельности прокурора, придавая ему «обвинительную обособленность», быть может, и выходило красивым с

теоретической точки зрения, но противоречило условиям нашей административной жизни и шло вразрез с внутренними потребностями нашего губернского строя. В торопливом осуществлении страстного желания поскорее расчистить для новых насаждений место, поросшее бурьяном и полусгнившими деревьями, был срублен дуб, стоявший на страже леса...». 17

Однако общенадзорная деятельность прокуратуры отчасти сохранилась и в последующие десятилетия вплоть до революции 1917 года. При этом как и прежде главным назначением прокуратуры оставалась охрана государственных интересов.

Общий надзор прокуратуры во все годы советской власти был важнейшим методом обеспечения законности в стране, и именно эта деятельность прокуратуры вызывала раздражение у ее оппонентов в начале 90-х годов прошлого столетия, когда были высказаны идеи об упразднении прокуратуры. И все же общенадзорную функцию удалось сохранить и, нельзя не заметить, что полномочия прокурора в этой сфере последние годы заметно расширяются.

Однако главной сферой прокурорской деятельности в последние годы стала охрана прав граждан. В органы прокуратуры ежегодно поступает свыше 3-х миллионов обращений. При этом рамки надзора за соблюдением прав граждан, к сожалению, становятся все более размытыми.

Особенно беспредельным на сегодня является надзор за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи. Так, некоторые ученые и прокурорские работники рекомендуют прокурорам проверять качество и полноту проводимой с подростками профилактической работы, проверять в дошкольных учреждениях наличие листа питания на каждого ребенка, наличие примерного 10-дневного меню, разработанного на основе физиологических потребностей в пищевых веществах, соблюдение запрета использовать в питании грибы. При проверках законодательства о труде предлагают выяснять, как организовано взаимодействие службы занятости населения по вопросам трудоустройства несовершеннолетних с органами профилактики правонарушений, соответствует ли система переобучения и переподготовки кадров потребностям территории, предлагают оценивать полноту использования форм организации досуга несовершеннолетних, их ориентированность на подростков старшего возраста, эффективность военно-патриотического воспитания, пропаганды здорового образа жизни и т.д. 18

На сегодня назрела потребность в четком определении пределов общенадзорного вмешательства прокурора во всех сферах социальной, экономической и политической жизни общества. Представляется, что прокуратура должна надзирать не за всеми процессами реализации законодательства, а лишь за соблюдением установленных рамок закона при

его исполнении субъектами. Следовало бы избавить прокурора от оценки того, насколько субъект активен в достижении целей законодательства, насколько он целесообразно действует. Представляется, что прокурора не должна интересовать неполнота, неэффективность, не результативность предпринимаемых субъектом мер. Это задача ведомственного контроля.

Кроме того, прокуратуру следовало бы избавить от тотальной охраны прав личности. Представляется, что этим, в основном, должны заниматься суды по иску самого гражданина. Главное назначение прокурора – охрана интересов государства, которое существует в интересах человека.

В современном юридическом сообществе идут дискуссии по поводу того, какой быть прокуратуре. Совершенно ясно, что реформа прокуратуры не может быть полным возвратом к 1864 году. Она должна быть научно-обоснованной, экономически целесообразной, предельно понятной и осуществляться она должна с учетом нашего богатого исторического опыта.

1. Полное собрание законов Российской империи, том 37, ч.2, № 38761, стр. 147, 151, [http://www.nlr.ru/e-res/law\\_r/content.html](http://www.nlr.ru/e-res/law_r/content.html)
2. Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г. Под сенью русского орла. Российские прокуроры. Вторая половина XIX - начало XX в. - М.: РОССПЭН, 1996. С. 183
3. Стенограмма Государственной Думы РФ от 22.11.2013; <http://kprf.ru/dep/gosduma/activities/125550.html>  
<http://kprf.ru/dep/gosduma/activities/125550.html>
4. Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г. Неизвестная Фемида. Документы, события, люди - М.,ОЛМА-ПРЕСС, 2003. С.109
5. Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г. Под сенью русского орла. Российские прокуроры. Вторая половина XIX – начала XX в. С.35
6. Панфилов М.А., Тараканова Н.Г. Прокуратура Российской Империи по судебным уставам 1864 г. Финансовые и правовые проблемы функционирования предприятий в современных условиях, материалы международной научно-практической конференции - Саранск, 2010. С. 274
7. Свод законов Российской империи, том 16, раздел 3, стр.45-46, <http://civil.consultant.ru/reprint/books/238/>
8. Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г. указ. сочинение. С.75

9. Бессарабов В.Г. Порекорформенная российская прокуратура (1864-1917 гг.) // Журнал российского права – 2002 - № 10. С.143
10. Высочайше учрежденная комиссия по пересмотру законоположений по судебной части // Объяснительная записка к проекту новой редакции учреждения судебных установлений - Т.1- 1900 - СПб . С.175-176
11. Гусакова Ю. С. Взаимодействие судебного следователя и прокурора в России по реформе 1864 года // Научные ведомости Белгородского государственного университета – 2009 - № 10. С. 164
12. Петрухин И.Л. Прокурорский надзор и судебный контроль за следствием // Российская юстиция – 1998 - № 9. С.12
13. Свод законов т. XII ст. 432; т. XIV Уст. содерж. под страж, ст. 2 и 12; т. XV Улож. о наказ, ст. 60 и 61
14. Уласень В. Устранение нарушений уголовно-исполнительного законодательства // Законность – 2010 - № 11. С.4
15. Бажанов, С.В. Место и роль прокуратуры в системе правоохранительных органов // Законность – 2009 -№ 6. С. 31- 32
16. Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г. Под сенью русского орла. Российские прокуроры. Вторая половина XIX - начало XX в. - М.: РОССПЭН, 1996. С. 36-37.
17. Кони, А.Ф. Собр. соч. в 8-ми т. - М., 1968. С.7
18. Макеев Н.Н. Прокурорский надзор в Российской Федерации: методика осуществления надзора за исполнением законов о несовершеннолетних. // изд-во «Хакасский гос.университет им. Н.Ф.Катанова» - Абакан, 2011.. С. 14, 24, 29; Прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних // Ред. Дудина Н.П., Васильева Т.А., Качанова О.Б., Ларина Н.Я., Пристанская О.В., Сальникова О.В., Серов Е.Б., Скачкова А.Е., Шаврова Н.В. - Санкт-Петербургский юрид. институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры РФ, 2009.С.52-53, 58, 68, 70, 71, 89