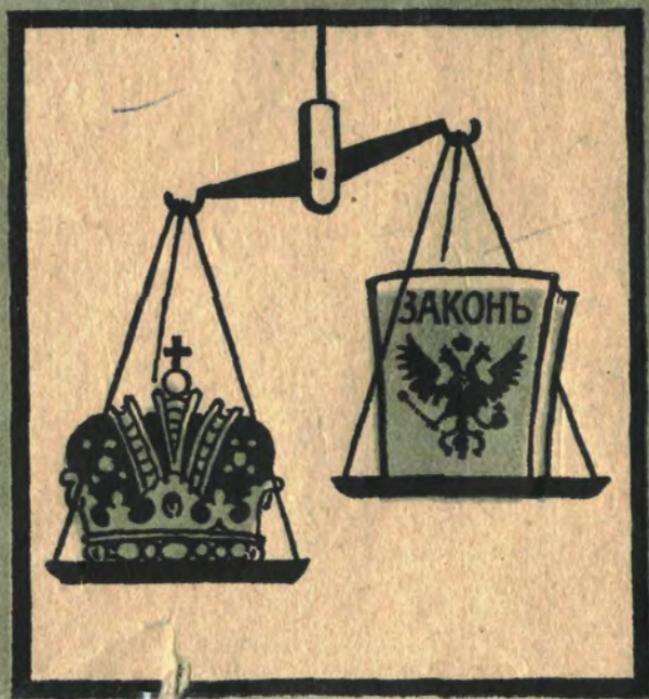


С. М. Казанцев



История царской прокуратуры



ББК 67.3
К14

Рецензенты: д-р юрид. наук *А. И. Бастрыкин* (Ин-т повышения квалификации прокурорско-следственных работников Генеральной прокуратуры РФ); канд. юрид. наук *М. В. Сидорчук* (С.-Петербургский инж.-эконом. ин-т)

Печатается по постановлению Редакционно-издательского совета Санкт-Петербургского университета

Казанцев С. М.

К 14 История царской прокуратуры. — СПб.: Издательство С.-Петербургского университета, 1993. — 216 с.
ISBN 5-288-01017-X

В монографии впервые излагается история прокуратуры царской России с момента создания ее Петром I до падения самодержавия. Используя законодательные акты изучаемого периода, опубликованные и архивные документы, мемуарные источники, историческую и юридическую литературу, автор раскрывает причины и условия возникновения и развития русской прокуратуры, ее особенности, отличие от аналогичных институтов европейских государств. Особое внимание уделяется изучению основных направлений деятельности пореформенной прокуратуры: надзору за дознанием и следствием, поддержанию государственного обвинения и др.

Книга рассчитана на преподавателей и студентов юридических факультетов, всех, интересующихся отечественной историей.

К $\frac{1202000000-015}{076(02)-93}$ 30-93

ББК 67.3

Научное издание

Казанцев Сергей Михайлович

ИСТОРИЯ ЦАРСКОЙ ПРОКУРАТУРЫ

Редактор *И. М. Рай*

Художественный редактор *С. В. Алексеев*

Обложка художника *С. В. Алексеева*

Технический редактор *Г. М. Матвеева*

Корректоры *М. В. Унковская, В. А. Латыгина*

ИБ № 3892

Сдано в набор 04.06.92. Подписано в печать 04.02.93. Формат 60×90¹/₁₆. Бумага тип. № 2. Гарнитура литературная. Печать высокая. Усл. печ. л. 13,5. Усл. кр.-отт. 13,75.

Уч.-изд. л. 15,22. Тираж 578 экз. Заказ № 170.

Издательство СПбГУ. 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9.

Типография Изд-ва СПбГУ. 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9.

Издательство
© С.-Петербургского
университета, 1993
© С. М. Казанцев,
1993

ISBN 5-288-01017-X

ВВЕДЕНИЕ

Прокуратура дореволюционной России в советский период почти не привлекала внимания исследователей. Для этого было, по крайней мере, две причины: во-первых, советская власть уничтожила прежнюю прокуратуру еще в ноябре 1917 г. в соответствии с Декретом о суде № 1. Советская прокуратура была создана только через 5 лет (в 1922 г.) и поэтому гордилась, что она якобы не имеет ничего общего с царской прокуратурой и прокуратурой Временного правительства, которые преследовали революционеров и прикрывали произвол и беззакония полиции и чиновников прежних режимов. Вторая причина вытекает из первой. Дело в том, что хотя «красная, рабоче-крестьянская» прокуратура всячески открещивалась от старой дореволюционной прокуратуры, но при более внимательном рассмотрении обнаруживалось, что они имеют много общего и в организации и в методах работы и что самое главное — в своем отношении к закону и законности. Более того, приходится констатировать тот факт, что советская прокуратура впитала в себя не лучшие качества и приемы русской прокуратуры. А такие ее деятели как А. Я. Вышинский, прикрываясь ореолом революционной законности, превратили прокуратуру из органа надзора за законностью в один из карательных органов диктатуры наряду со службой безопасности, милицией, судами и др.

Но, конечно, нельзя утверждать, что советская историческая и юридическая наука вовсе не затрагивали вопросы образования и развития российской прокуратуры. Они рассматривались в работах Г. Н. Анпилогова, Л. А. Стешенко, К. А. Софроненко, Н. И. Павленко, Н. А. Воскресенского, Н. Б. Голиковой, Е. В. Анисимова, Н. П. Ерошкина, Б. В. Виленского, М. Г. Коротких, Н. Н. Ефремовой, Н. В. Черкасовой.¹ Но все эти произ-

¹ Анпилогов Г. Н. Фискалитет при Петре I // Вестн. Моск. ун-та. 1966, № 2; Стешенко Л. А., Софроненко К. А. Государственный

ведения, за исключением только статьи Л. А. Стешенко, посвящались не собственно прокуратуре, а преобразованиям и реформам государственного аппарата Российской империи в целом или смежным темам, в которых прокуратуре уделяется сравнительно мало внимания.

Еще одной немаловажной причиной, обусловившей равнодушие советских исследователей к истории царской прокуратуры, можно считать богатую дореволюционную историографию по этой теме. Одной из первых появилась интересная работа П. Полежаева «О губернском надзоре» (1859 г.), но она осталась почти незамеченной в историографии русской прокуратуры. Основоположителем же исследования этого вопроса по праву считается А. Д. Градовский, опубликовавший в 1866 г. свою диссертацию на степень магистра государственного права «Высшая администрация России XVIII в. и Генерал-прокуроры». В целом большинство исследователей, изучавших историю прокуратуры в XVIII в., объединяет отсутствие комплексного подхода. Это касается наиболее фундаментальных работ В. И. Веретенникова, В. М. Грибовского, Ф. В. Благовидова² и др. В отличие от них Н. В. Муравьев попытался собрать материал не только по истории российской прокуратуры, но и проследить судьбу этого института со времен античности.³ Много фактического материала из истории прокуратуры мы находим в Курсах русской истории С. М. Соловьева и В. О. Ключевского.

Истории пореформенной прокуратуры как таковой уделялось гораздо меньше внимания. В частности, этой теме посвящена только одна работа Ф. И. Гредингера.⁴ Но зато период реформ и вообще второй половины XIX — начала XX в. характеризуется немалым числом уже не историко-правовых, а юридических произведений, изучающих прокурорский надзор. К их числу следует

строй России в первой четверти XVIII в. М., 1973; Павленко Н. И. Истоки российской бюрократии // Вопросы истории. 1989. № 12; Воскресенский Н. А. Законодательные акты Петра I. М.; Л., 1945; Голикова Н. Б. Органы политического сыска и их развитие в XVII—XVIII вв. // Абсолютизм в России XVII—XVIII вв. М., 1964; Анисимов Е. В. Время петровских реформ. Л., 1989; Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983; Виленский Б. В. Судебная реформа и контрреформа в России. Саратов, 1968; Коротких М. Г. Самодержавие и судебная реформа 1864 г. в России. Воронеж, 1989; Ефремова Н. Н. Министерство юстиции Российской империи 1802—1917 г. М., 1983; Черкасова Н. В. Формирование и развитие адвокатуры в России в 60—80-е годы XIX в. М., 1987.

² Веретенников В. И. Очерки истории генерал-прокуратуры в России доекатерининского времени. Харьков, 1915; Благовидов Ф. В. Обер-прокуроры Святейшего Синода. Казань, 1899; Грибовский В. М. Высший суд и надзор в России в первой половине царствования Екатерины II. СПб., 1901.

³ Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. М., 1989.

⁴ Гредингер Ф. И. Прокурорский надзор за 50 лет. Пг., 1915.

отнести работы Н. В. Муравьева,⁵ Н. А. Буцковского,⁶ А. Квачевского,⁷ И. Г. Щегловитова⁸ и др. Большой и почти неисследованный материал по истории прокуратуры содержится в Материалах судебной реформы,⁹ а также в материалах комиссии Н. В. Муравьева.

Настоящая монография не имеет своей целью досконально точное воспроизведение богатой и разнообразной истории отечественной прокуратуры, для этого потребовался бы многотомный труд. Мы попытались проследить тенденции, закономерности, этапы развития такого сложного государственно-правового института, каким является прокуратура, надеясь, что они будут общими для этого института как в XVIII—XIX вв., так и в XX в.

Российская прокуратура — это такая постоянно изменяющаяся система государственных органов, которая в разные периоды в той или иной мере осуществляла две главные функции: надзор за законностью в деятельности государственного аппарата и государственное обвинение. Причем сначала возникает первая из них и гораздо позже — вторая. Всю историю русской дореволюционной прокуратуры следует разделить на два этапа в соответствии с реализацией этих функций: первый — 1722—1864 гг. и второй — 1864—1917 гг. Заметим, что советская прокуратура всегда выполняла и продолжает осуществлять обе эти функции. Какая из них предпочтительнее или каков оптимальный вариант их сочетания, показывает данное исследование.

Следует сказать о законе и законности царской России, поскольку с этим понятием тесно связано само представление о прокурорском надзоре. Классический афоризм В. О. Ключевского, дающий характеристику России времен Петра Великого, «обильное законодательство при отсутствии закона» относится в значительной мере и ко всей истории России, по крайней мере XVIII — первой половины XIX вв. Определить дефиницию закону в России до образования Государственной думы практически невозможно. Этой теме посвящено немало трудов русских правоведов.¹⁰

С законностью изучаемого периода дело обстоит еще сложнее. Вопрос о законности и сегодня решается также неодно-

⁵ Муравьев Н. В. Общие основания прокурорской деятельности по уголовным делам // Журнал гражданского и уголовного права. 1892. Кн. 2.

⁶ Буцковский Н. А. О деятельности прокурорского надзора вследствие отделения обвинительной власти от судебной. СПб., 1867.

⁷ Квачевский А. Участие прокурорского надзора в предварительном следствии // Юридический вестник. М., 1868. Кн. 12.

⁸ Щегловитов И. Г. Прокуратура на предварительном следствии // Там же. 1887. Кн. 9.

⁹ Материалы по судебной реформе в России: В 74 т. СПб., 1864.

¹⁰ См., например: Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910. Ч. IV. Гл. 1; Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. 2. СПб., 1903.

значно, как и раньше. Поэтому, не вступая в споры с теоретиками права, мы должны все же уточнить (чтобы, по крайней мере, отвести упрек в формальном противоречии), что в работе иногда используется выражение «надзор за законностью» применительно к XVIII — началу XIX вв., т. е. периоду, который характеризуется отсутствием законности в стране. Естественно возникает вопрос: возможен ли надзор за тем, чего нет? Но мы попытаемся убедить читателя, что наличие надзора за законностью и разветвленного аппарата такого надзора само по себе не является не только панацеей, но и вообще сколько-нибудь эффективным средством для борьбы с беззаконием. Более того, надзор одной части бюрократии за другой ее частью всегда носил и будет носить в значительной мере формальный характер и может способствовать упрочению законности и правопорядка только в условиях реального разделения властей.

ОБРАЗОВАНИЕ РУССКОЙ ПРОКУРАТУРЫ

§ 1. ПРЕДЫСТОРИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В РОССИИ

Надзор, контроль, проверка исполнения принятых законов, норм, решений — все это является органически присущей функцией всех государственных органов и всех вообще органов управления. Но система специальных органов надзора за исполнением закона возникает только на определенном этапе развития общества и государства. Поиск эффективного механизма надзора начинается в России в период формирования централизованного государства и проявляется на первых порах как борьба с феодальным иммунитетом. Он идет в двух направлениях: предоставление надзорных функций выборным от населения лицам, назовем его «народный надзор», и надзор с помощью специальных органов и должностных лиц, назовем его «высший надзор».

В первый период (московский) российское самодержавие пыталось осуществлять надзор и в той и в другой форме. Так, Судебник 1497 г. устанавливает надзор за деятельностью наместников и волостелей как путем привлечения к суду «лучших людей», «целовальников», так и путем надзора за их деятельностью со стороны боярской думы. В середине XVI в. «народный» надзор развивается в виде создания губных и земских органов, которые идут на смену системе кормлений. Но при Иване Грозном появляется и такой своеобразный вид «высшего надзора», как опричнина. Опричнина — явление, конечно, более сложное, ее нельзя рассматривать только как систему надзора, но в ней проявилось недовольство верховной власти сложившейся, обычной системой государственных органов и, в частности, отсутствием в ее распоряжении эффективного механизма надзора за деятельностью центральной и местной власти. С укреплением абсолютистских начал режима и роста бюрократии предпочтение отдавалось «высшему надзору», т. е. самонадзору. По мере вытеснения из политической системы сословно-

представительных органов и принципа участия населения в подготовке по государственным органами должна была возрастать потребность верховной власти осуществлять надзор не только с помощью официальной формальной структуры власти, но и найти такие формы надзора, которые были бы независимы от центральных и местных органов, формально подчиненных не только царю, но и боярской думе. Определенные черты надзорного органа имели Челобитный приказ, Приказ приказных дел и «Приказ, что на сильных челом бьют» (1619—1639 гг.). Качества такого органа многие исследователи усматривали в Приказе тайных дел Алексея Михайловича (1654—1676 гг.). Впервые такая мысль была высказана В. О. Ключевским. Позже эту гипотезу поддержали В. И. Сергеевич и М. Ф. Владимирский-Буданов, а в советской литературе — О. Ф. Козлов и Н. П. Ерошкин.

В частности, В. И. Сергеевич так и писал: «Для надзора за всем ходом правления был учрежден при Алексее Михайловиче Тайных дел приказ».¹ На наш взгляд, эта гипотеза, высказанная столь солидным ученым и к тому же весьма убедительная с точки зрения логики развития исторического процесса, а особенно для исследователя органов надзора (ведь Приказ тайных дел можно было бы рассматривать как отечественный прообраз прокуратуры), должна быть отвергнута.

И. Я. Гурлянд, подвергнув тщательному изучению дела Приказа тайных дел, пришел к выводу, что это был орган «непосредственного управления», куда стекались самые разные дела, которые царь по каким-либо причинам не хотел передавать в другие органы,² т. е. «он делал решительно всякие дела, ни одно из них не считая своей специальностью».³ Таким образом, дела надзорного характера, проверки доносов и челобитных были лишь одной из задач этого приказа. Цель же его заключалась не в надзоре за единообразным исполнением законов, а как раз напротив, в изъятиях, исключениях из законов, из общего порядка делопроизводства. И если французские прокуроры уже в XVI в. гордились тем, что они слуги своих обязанностей, а не королевских страстей, то Приказ тайных дел создавался именно с целью пренебречь законным порядком рассмотрения дел во имя высших интересов государя, а не государства. Дьяки Приказа тайных дел должны были руководствоваться не общими правовыми нормами, а непосредственно указами царя.

К сожалению, итоги работы И. Я. Гурлянда убедили не всех. Н. П. Ерошкин настаивает на том, что «основной функцией Приказа тайных дел был контроль за деятельностью прика-

¹ Сергеевич В. И. Лекции и исследования по древней истории русского права. СПб., 1910. С. 290—291.

² Гурлянд И. Я. Приказ Великого государя Тайных дел. Ярославль, 1902. С. 332.

³ Там же. С. 314.

зов».⁴ О. Ф. Козлов, отмечая разнообразие функций Приказа тайных дел, считает его прежде всего учреждением, «которое позволяло осуществлять контроль над всей приказной системой».⁵ Более взвешенной и точной является оценка роли Приказа тайных дел Н. Ф. Демидовой, которая полагает, что не следует преувеличивать его надзорные функции, «скорее его следует рассматривать как личную канцелярию царя, ведавшую интересующими его вопросами».⁶

Заметим, что ни А. Д. Градовский, ни Н. В. Муравьев, ни В. И. Веретенников не усматривают связь между учреждением Приказа тайных дел и петровскими фискалами и прокурорами. Но потребность в органах надзора объективно возрастает. В ходе борьбы с институтом кормления увеличивается число должностных преступлений. Если при системе кормлений практически невозможно провести границу между властью и произволом, то с ее отменой появляются такие виды преступлений, как лихоимство, неправосудный приговор, подлоги, отказ в правосудии и др.

Кодификация законодательства и ужесточение наказаний в Уложении 1649 г. не дали ожидаемого результата, и даже отмена местничества не способствовала ограничению преступлений и злоупотреблений нарождающейся бюрократии. Привычка смотреть на свою должность как на источник дохода, сохранение «доходов от дел» как вида заработной платы были характерны и для второй половины XVII в. Причем отношение царской власти к поборам с населения было неоднозначно. Даже Петр I в своем указе от 9 декабря 1697 г. признавал «подаяние от челобитчиков» столь же правомерным источником дохода, как и государственное жалование.⁷ Вместе с тем неоднократно в царских грамотах подтверждалось, что «воеводам и подьячим месячных кормов, и дров, и сена, и посылы всякие, и денщиков себе имать не велено»,⁸ но тем не менее на протяжении всего XVII в. поборы с челобитчиков носили не просто регулярный, а фактически легальный характер. Допустимые «почести» и «поминки» фактически рассматривались как вознаграждение, и только превышение обычных размеров, которое, видимо, сопровождалось вымогательством, рассматривалось как серьезное преступление. Точно и красочно описывает С. М. Соловьев взгляды дворянства на службу государству и положение воеводы в своем городе: «Рад дворянин собираться в город на

⁴ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 60.

⁵ Козлов О. Ф. Приказ тайных государевых дел // Вопросы истории. 1982. № 8. С. 112.

⁶ Демидова Н. Ф. Служилая бюрократия в России XVII в. и ее роль в формировании абсолютизма. М., 1987. С. 39.

⁷ Там же. С. 142.

⁸ Там же. С. 143.

воеводство — и честь большая, и корм сытный. Радуетя жена: ей тоже будет приносы; радуются дети и племянники: после батюшки и матушки, дядюшки и тетушки земский староста на праздниках зайдет и к ним с поклоном; радуется вся дворян — ключники, подклетные: будут сыты; прыгают малые ребята: и их не забудут; пуще прежнего от радости несет вздорные речи юродивый (блаженный), живущий во дворе: ему также будут подачи. Все поднимается, едет на верную добычу».⁹

Не менее ярко характеризуют взаимоотношения населения и администрации пословицы и поговорки XVII в. Как писал А. Д. Градовский, «служить и получать известные доходы от такого рода дел продолжало быть синонимом для каждого воеводы, судьи и приказного человека. Оттого государство оставалось иногда бессильным против злоупотреблений своих слуг».¹⁰

В XVII в. даже и при Петре шла борьба между государством в лице царской власти и служилым сословием не столько за законность, за защиту права подданных, сколько за казну. Взятки, так же как и казнокрадство, рассматривались прежде всего как покушение на государеву казну. Поэтому эффективность борьбы с должностными преступлениями и злоупотреблениями должностных лиц определялась в этот период главным образом потребностями казны (чем хуже становилось финансовое положение государства, тем настоятельнее была потребность в надзоре за исполнением закона) и убеждениями монарха. Естественное стремление центральной власти к ограничению произвола на местах наталкивалось на отсутствие какой-либо законодательной регламентации прав и обязанностей, дисциплинарной и административной ответственности должностных лиц. Как правило, такая ответственность наступала либо в виде опалы, либо в виде досрочного отзыва. Все должностные наказания чаще всего заключались в наставлении смотреть, чтоб все государево было цело, и бороться с лихими людьми, «как бог вразумит». Причем, как правило, краткость инструкций основывалась не столько на доверии к воеводам, приказным и другим служилым людям, сколько на убеждении в том, что пресечь поборы практически невозможно и бороться надо только с теми, кто «не по чину берет». Что же касается защиты прав подданных, населения, то в Москве полагали, что для этого достаточно губных и земских органов сословного представительства. Но над ними все чаще оказывались воеводы.

Единственным началом порядка в этом хаосе управления, творившемся в России, до 1682 г., казалось, оставался принцип местничества, который фактически был главным тормозом к на-

⁹ Соловьев С. М. Чтения и рассказы по истории России. М., 1989. С. 288.

¹⁰ Градовский А. Д. Высшая администрация России XVIII столетия и генерал-прокуроры // Соч. Т. 1. СПб., 1899. С. 75.

ведению должного порядка и к созданию регулярного государства, поскольку ограничивал власть царя и правительства в проведении и кадровой политики, и в установлении новых норм административного права. Но сожжение в 1682 г. разрядных книг, разрушив старую систему подбора и расстановки кадров, не привело к установлению нового порядка службы.

Таким образом, Петр I, придя к власти, застаёт государственный аппарат в состоянии почти первобытного хаоса: правовая регламентация службы отсутствовала; все держалось на отдельных поручениях — приказах; установить, где право, где произвол, было чаще всего невозможно, да и некому было устанавливать; устройство и деятельность приказов осуществлялись по наитию, методом проб и ошибок. Национальный, исконно русский по существу патриархальный путь развития Российского государства все больше и больше уходил в сторону от столбовой дороги развития европейской цивилизации.

Однако в первые годы правления Петра состояние правопорядка и уважение к закону не только не улучшились, но изменились, пожалуй, в худшую сторону. Этому способствовала и реформаторская деятельность царя, вносящая элемент нестабильности в институты старого режима, и его частые отлучки из Москвы. Да и находясь в Москве, молодой монарх мало занимался рутинным управлением, которое вследствие этого сосредоточилось в руках боярства. Как писал С. М. Соловьев, «до царя стало далеко и в самой Москве, следовательно, произволу правительственных лиц, не вынесших из древней России привычки сдерживаться, открылось широкое попрание».¹¹

Казнокрадство и другие злоупотребления чиновников становятся для Петра силой не менее грозной, чем внешний враг. Северная война потребовала мобилизации всех ресурсов, и если раньше, в довоенный застойный период, Петр еще мог смотреть сквозь пальцы на злоупотребления чиновников, то теперь всякое должностное преступление приобретало для царя характер государственного. Утаивание людей и средств, необходимых для войны, волокита, неисполнение приказов — всему этому тоже была объявлена война.

За образец государства Петр взял западноевропейский абсолютизм, но строил свой режим по-военному быстро и сурово. Это способствовало укреплению и возрождению в русском самодержавии черт военного деспотизма, которые, казалось, были утрачены еще в XVII в.

Наступление на безобразия служилых людей Петр I вел хотя и без обдуманного плана, но решительно и по разным направлениям: он ужесточает наказания за должностные преступления и проступки, усиливает регламентацию службы и, нако-

¹¹ Соловьев С. М. История России с древнейших времен. Кн. VIII. М., 1962. С. 67.

нец, вводит фискалов. (Мы не упоминаем здесь о положительном влиянии в деле борьбы с должностными преступлениями других реформ Петра, таких, как, например, реорганизация высших государственных органов и переход от приказной к коллегиальной системе управления, военная реформа, реформа образования, областная реформа, налоговые реформы и др.) И вот в 1711 г. появляются фискалы. На образовании этого института мы должны остановиться, так как по всеобщему признанию русский фискалат (или фискалитет)¹² является формой надзора, системой надзора и прообразом, а в дальнейшем и составной частью прокуратуры.

§ 2. ФИСКАЛЫ

Рост государственного бюджета и числа чиновников в центре и на местах для обслуживания нужд армии, флота, промышленности и торговли, а также для борьбы с крамольниками, разбойниками и ворами сопровождался ростом взяточничества, казнокрадства и других злоупотреблений. Причин этому было несколько: во-первых, традиции, во-вторых, бедность государства, невозможность платить за службу и, в-третьих, безответственность и безнаказанность чиновников. Петр полагал, что по мере исключения третьей причины будут искоренены и первые две. Средства борьбы со злоупотреблениями он искал в Европе, отсюда в начале XVIII в. были заимствованы многие государственно-правовые институты и фискалы в том числе.

Фискалат зародился еще в Древнем Риме. *Advocati fisci* выполняли обязанности юрисконсультов и поверенных казны, по поручению прокураторов они выступали в суде в процессах, касавшихся имущества императора. В средние века и в новое время фискалы в той или иной форме встречаются в различных странах Европы: в Германии, в Италии, в Испании и в др. Фискалы продолжали существовать в XVIII и в XIX вв., а в Испании и сегодня прокуратура именуется фискалатом. В Европе фискалы чаще всего выступали в качестве адвокатов по гражданским и уголовным делам и как защитники, и как обвинители; в некоторых случаях они получают и права надзора за розыском и следствием, а также права опротестования судебных решений.

По всеобщему признанию, Петр I решил заимствовать этот институт в Швеции. Вполне вероятно, что сама мысль об учреждении фискалов, как и проект закона с выписками из зарубежных источников права, была подана Генрихом Фиком, знатком шведских государственных органов, приглашенным в Россию Петром из Голштинии. С фискалами Петр познакомился

¹² Оба термина встречаются в литературе, но, введенные в литературу исследователями, они не использовались современниками.

не только в теории, но и на практике — в завоеванных провинциях. 11 июня 1710 г. он, сообщая вице-адмиралу К. И. Крейсу о начале осады Выборга, предписывал: «Фискала извольте немедленно в здешние слободы определить».¹³

Впервые фискалы упоминаются в указе Петра I от 2 марта 1711 г. об обязанностях Сената.¹⁴ Интересно, что в первом варианте, написанном лично Петром, и во втором, переписанном писцом, о фискалах не упоминается. В последнем же окончательном варианте приписан рукой Петра постскриптум: «Учинить фискалов во всяких делах, а как быть им, пришлется известие». Разъяснение обязанностей фискалов не заставило долго ждать. Уже 5 марта в очередном указе Правительствующему Сенату Петр предписывал «выбрать обер-фискала, человека умного и доброго, из какого чина ни есть», которому поручалось «над всеми тайно надсматривать и проведывать про неправый суд, також — в сборе казны и прочего». Фискал должен был не только обнаруживать нарушения закона, но и обвинять преступника непосредственно в Сенате. Вознаграждение ему должно было выплачиваться в размере 1/2 штрафа, наложенного на подсудимого. Если же обвинение не удавалось доказать, то это не только не ставилось в вину фискалу, но даже «досадовать» на него за это запрещалось под угрозой «жестокое наказания». Тем же указом учреждались должности провинциал-фискалов и нижестоящих фискалов с той же компетенцией, что и обер-фискал, за исключением права обвинять «вышнего судью или генерального штаба». Согласно тому же закону, Сенат должен был информировать обер-фискала о всех принятых им указах публичного характера.

Первым обер-фискалом был назначен 6 апреля 1711 г. старший дьяк Преображенского приказа (обратим внимание на эту деталь) Яков Былинский. Судя по всему, он не рвался к новой должности. Против этого назначения выступил и его бывший начальник «страшный король» Ф. Ю. Ромодановский. Первоначальную просьбу Ромодановского царь отклонил, и Я. Былинский вынужден был заняться организацией фискальной службы. Но успел он только подготовить Сенату вопросы, уточняющие права и обязанности фискалов: 29 мая 1711 г. в Ярославле Петр все-таки удовлетворил ходатайство Ф. Ю. Ромодановского. Я. Былинский был отправлен в Петербург строить царский дворец, а на его место сенаторам велено было выбрать из «царедворцев доброго человека».¹⁵ Правда, какое-то время он еще исполнял обязанности обер-фискала, во всяком случае 10 авгу-

¹³ Воскресенский Н. А. Законодательные акты Петра I. Т. I. М., 1945. С. 328.

¹⁴ Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ). Т. IV. № 2331.

¹⁵ Воскресенский Н. А. Законодательные акты... С. 205.

ста 1711 г. подал Сенату свои вопросы из 10 пунктов,¹⁶ ответы на которые сенаторов можно рассматривать как инструкцию фискалам.¹⁷ В дальнейшем Я. Былинский, видимо, вовсе отошел от должности и в сентябре 1711 г. отбыл со своей строительной миссией в Петербург, с тем, чтобы уже больше никогда в фискалат не возвращаться.

22 августа 1711 г. Петр назначает государственным фискалом своего учителя престарелого Никиту Зотова, бывшего генерал-президента Ближней канцелярии. Текст своеобразной инаугурационной грамоты, написанный самим Петром и лишь подписанный Н. Зотовым, в известной мере передает отношение царя к должности фискала: «Понеже, видя непорядок, господин граф Никита Моисеевич Зотов взял на себя же дело государственного фискала, то есть надсмотрителя, дабы никто от службы не ухороневался и прочего худа не чинил».¹⁸ Несмотря на столь многообещающее начало, Никита Зотов к этой должности не приступил. Во всяком случае, никаких следов его деятельности на этом поприще историкам обнаружить не удалось. Зато 19 октября того же года по конкурсу, в котором первоначально участвовало 42 кандидата, обер-фискалом был избран Михаил Васильевич Желябужский, чиновник московской губернской канцелярии. А уже в ноябре он представил штат своего ведомства в Сенат, который утвердил его в составе шести человек из числа «царедворцев», а кроме того, туда вошли дьяки, подьячие и курьеры.

14 февраля 1712 г. по представлению Желябужского Сенат утвердил еще 17 фискалов из «царедворцев» в города Московской губернии. В других же губерниях задача подбора кадров фискалата возлагалась на губернаторов, которым они и должны были в первую очередь доносить о всех обнаруженных правонарушениях. Но и обер-фискал не был лишен права подбора и расстановки кадров. Он в 1712 г. назначил провинциал-фискалов.¹⁹ Однако для того, чтобы сохранить независимость фискалов от губернаторов, специальным указом Петра от 16 января 1712 г. они подчинялись лично, а также «деревни их» только Сенату «чрез государственного фискала».²⁰

Лаконичность первых законодательных актов о фискалах, видимо, была вынужденной, поскольку Петр решил заимствовать только идею фискалата, не перенося на русскую почву полностью шведские или прусские учреждения. Поэтому в 1711—1714 гг. идет процесс поиска оптимальной структуры и разде-

¹⁶ Петровский С. А. О Сенате в царствование Петра Великого. М., 1875. С. 101.

¹⁷ ПСЗ. Т. IV. № 2414.

¹⁸ Воскресенский Н. А. Законодательные акты... С. 205.

¹⁹ Анпилогов Г. Н. Фискалитет при Петре I // Вестн. Моск. ун-та. 1956. № 2. С. 66.

²⁰ Воскресенский Н. А. Законодательные акты... С. 328.

ления обязанностей фискалов по кругу дел. Затем начинается возложение Сенатом на фискалов новых поручений и уточнение их компетенции. Они обязывались присутствовать при всех конфискациях имущества, следить за переселением «царедворцев» в Петербург, наблюдать за продажей клея и икры и даже «делать у фискальных дел шляпы и башмаки».²¹

Становление фискалата проходило трудно и медленно. Этот институт сразу, с первых дней своего существования вызвал, если не ненависть, то, по крайней мере, неприятие всей чиновничьей иерархии — от сенаторов до последних подьячих, и держался он только благодаря активной поддержке самого царя. Уже в апреле 1712 г. обер-фискал М. В. Желябужский вместе со своими подчиненными Алексеем Нестеровым и Степаном Шепелевым подали жалобу царю на Сенат: «А когда приходим в Сенат с дополнениями, и из них Сенат, а именно, от князь Якова Федоровича да от Григория Племянникова безо всякой нашей вины бывает к нам с непорядочным гордым гневом всякое немилосердие. Еще ж с непотребными укоризны и поношением позорным, зачем нам, рабам твоим, к ним и входить опасно. В разные числа, ненавидя того нашего дела, Племянников называл нас, ставя ни по что, уличными судьями, а князь Яков Федорович антихристами и плутами. Он же, устрашивая нас, говорил, что-де фискалам головы секут и кнутом бьют и разоряют».²²

Сенат действительно не спешил рассматривать доносы фискалов, чем вызывал гнев государя. 2 июля 1713 г. Петр, поскольку «по доносам фискальским ни единого главного дела не вершили»,²³ приказывает сенаторам до 1 ноября рассмотреть не менее 5 дел. За невыполнение царского указа грозила смертная казнь. И так как в 1713 г. ни один из сенаторов казнен не был, то, надо думать, что Сенат справился с этой задачей. Однако царь продолжает пристально наблюдать за эффективностью рассмотрения фискальских доносов. 4 сентября того же года он приказывает: «Расправной палате чинить розыски и прочее управление по доношениям фискальским, не упуская времени», и ежемесячно представлять в Сенат отчет по этим делам.²⁴ На практике же и Сенат, и Расправная палата старались передавать дела, возбужденные фискалами, в различные приказы, конторы и канцелярии, где они, как правило, заволакивались, а иногда и терялись. Чтобы исключить этот недостаток, Сенат, может быть, не без давления царя устанавливает персональную ответственность за рассмотрение фискальских до-

²¹ История Правительствующего Сената за 200 лет. СПб., 1911. Т. 1. С. 181 (далее — История Сената).

²² Воскресенский Н. А. Законодательные акты... С. 331.

²³ Там же. С. 206—207.

²⁴ История Сената. Т. 1. С. 183.

носов и решает завести для этого с 1714 г. «записную книгу». При Желябужском, видимо, еще в 1712 г., фискалат занял помещение бывшего Ямского приказа, численность его постоянно возрастала, в 1713 г. в шести губерниях служило 140 фискалов только из дворян. В том же году в Москве было 32 фискала из дворян, да еще 13 из купцов.

Не всегда критика в адрес фискалов была необъективной. Уже в первые годы деятельности обнаружилось недостатки их организации и ответственности. Рязанский митрополит, блюститель патриаршего престола Стефан Яворский в день именин царевича Алексея, 17 марта 1712 г. в проповеди указал на недопустимость безответственности фискала за ложный донос. «Закон господен непорочен, — говорил митрополит, — а законы человеческие бывают порочны; а какой то закон, например, поставит надзирателя над судами и дати ему волю кто хочет обличити, да обличит, кого хочет обесчестити, да обесчестит; а хотя того не доведет, о чем на ближнего своего клеветает, то за вину не ставит, о том ему и слова не говорить, вольно то ему; не тако подобает сим быти: искал он моей главы, поклеп на меня вложил, а не довел, пусть положит свою голову; сеть мне скрыл, пусть сам ввязнет в узкую; ров мне ископал — пусть сам впадет в он».²⁵

К несчастью митрополита на этой проповеди присутствовали господа сенаторы, которые ее не только не одобрили, что можно было бы ожидать, но на следующий день стали обличать митрополита, будто он подбивает народ на мятеж и бесчестит государя. Сообщено об этом было и царю. Петр потребовал объяснений Яворского. Митрополит писал в свое оправдание, что действительно высказывал в проповеди недовольство тем, что фискала даже за клевету не только нельзя привлечь к ответственности, но «и слова за то не говорити». Он уточнил, что предлагал ликвидировать фискалов не во всех учреждениях, а только в «архиерейских судах». Петр, видимо, остался удовлетворен объяснениями блюстителя патриаршего престола и с пониманием отнесся к тем упрекам, которые были высказаны в проповеди в адрес фискалов, хотя и закон менять не спешил.

Не был утвержден царем и проект барона Гюйссена об учреждении фискал-коллегии. Доктор прав Генрих фон Гюйссен прибыл в Россию из Германии в качестве учителя царевича Алексея, затем выполнял дипломатические поручения царя в Европе. В 1713 г. проект был представлен царю. Как предполагает исследователь этого проекта М. Полиевктов, в 1713—1715 гг. по поручению царя готовятся, возможно, разными лицами проекты законов об организации системы надзора и контроля. В своем проекте Гюйссен пытается обобщить опыт европейских органов надзора: «Фискалы не судьи, но лишь адвокаты

²⁵ Соловьев С. М. История России... Кн. VIII. С. 491.

государя, государственные прокуроры, поверенные и защитники общего блага. У французов они называются *procurateurs du roy, inspecteurs et controleurs*; в Англии — *sergens des droits du roy*; в Польше — *instigatores*».²⁶ В России Гюйссен предлагал наделить фискалов функциями общего надзора. Во главе планируемой коллегии должны были стоять: генерал-фискал, адвокат фиска и прокурор фиска. Никаких различий между фискалами и прокурорами в проекте не проводится. Полиевктов считает, что «по пути, намеченному гюйссенским проектом, петровское законодательство о фискалах в целом не пошло», поскольку он предусматривал чересчур сложную систему организации надзора.²⁷ Исследователь находит, что в проекте фискалат наделяется многими полицейскими функциями, и этот проект является «как бы прототипом тех полицейских инструкций, которые так характерны для более позднего петровского законодательства»: инструкции воеводам, земским комиссарам и московской полицеймейстерской канцелярии.

Хотя проект Гюйсена и не был утвержден царем, но работа в этом направлении, видимо, продолжалась, а может быть, в основу будущего указа о фискалах был положен не дошедший до нас проект неизвестного автора. Через два года после упомянутой проповеди Стефана Яворского был подписан указ «О фискалах и о их деятельности и действии»,²⁸ достаточно подробно регламентировавший организацию фискального надзора, его права и обязанности. Возглавляет фискалат обер-фискал с четырьмя фискалами, из которых два должны были быть из купеческого сословия. В губерниях было по четыре фискала во главе с провинциал-фискалом и, кроме того, по одному-два — в зависимости от числа жителей, в каждом городе. Городовые фискалы согласно указу могли назначаться и увольняться провинциал-фискалом. Но известно также, что городских фискалов выбирал сам город. Порядок избрания неясен, но, видимо, он устанавливался в специальном указе. Ссылка на нарушение такого указа содержится в жалобе, поданной киевскому генерал-губернатору князю Д. М. Голицыну в 1714 г.²⁹ С 1711 г. по 1719 г. фискалов при обер-фискале, а также провинциал-фискалов утверждал Сенат, по представлению обер-фискала, согласованному с губернаторами. На практике штатное расписание не всегда соблюдалось. В провинциях было, как правило, по два фискала.³⁰ Даже в 1721 г. обер-фискал А. Нестеров писал царю, что помощников у него, а также у петербургского про-

²⁶ Полиевктов М. Проект барона Гюйсена об учреждении в России фискал-коллегии. М., 1914. С. 6.

²⁷ Там же. С. 20.

²⁸ ПСЗ. Т. V. И 2786.

²⁹ Петровский С. А. О Сенате в царствование Петра Великого: Историко-юридическое исследование. М., 1875. С. 110.

³⁰ Российское законодательство 1700-1725 гг. Т. 4. С. 177.

винциал-фискаля Дирина недостаточно. Жители же Курска в 1718 г. жаловались, что в их городе излишек фискалов.³¹

По указу 1714 г., функции фискалов заключались во «взыскании всех безгласных дел», а именно: они должны были тайно и явно «проведывать и доносить и при суде обличать» всех правонарушителей, причинивших ущерб государству, а также выступать в защиту закона по частным делам, «за которых нет челобитчика, например, ежели какова приезжего убьют, или наследник последний в своей фамилии во младенчестве умрет без завету духовной предков его». С другой стороны, фискалам запрещалось под угрозой жестокого наказания вмешиваться в дела частного обвинения.

Законодатель учел в указе 1714 г. критику Стефана Яворского, опыт первых лет работы фискалов и установил более взвешенную систему их ответственности и вознаграждения. На сей раз фискалам не ставилось в вину только неполностью подтвердившееся на суде обвинение. В случае же, когда «ни в малом не уличит, но все его доносы будут неправы», хотя не будет установлено, что обвинение фискаля выдвинуто из «корысти или злобы», то он отделывался легким штрафом. И только в случае заведомо ложного обвинения фискаль подлежал ответственности по принципу талиона, аналогичное наказание устанавливалось ему и в случае непривлечения им к суду виновного «за взятку или для дружбы».

О всех правонарушениях фискалы должны были уведомлять местное начальство: провинциал-фискалы — губернаторов, а городовые фискалы — комендантов. В тех случаях, когда соответствующий администратор не реагировал на доносы фискаля, последний должен был обращаться к вышестоящему фискалу.

Фискалы по-прежнему состояли на «хозрасчете», но их доходы были сокращены. Половина штрафа поступала в казну, а вторую половину нужно было делить на две равные части: одна шла на оплату отличившемуся фискалу, а вторая — провинциал-фискалу для оплаты остальным фискалам губернии и отчисления 1/20 в обер-фискалат.

В указе был установлен возрастной ценз для фискалов — 40 лет, который не распространялся на купцов, подтверждено право фискалов получить копии «со всяких указов». Известно, что совместительство фискалам запрещалось. Прежде еще для фискалов устанавливалось подобие нравственного надзора. Указы предписывали назначать фискалами «людей добрых и правдивых», «людей доброй совести перед Богом и честного жития». Позже для купцов был установлен имущественный ценз, только не нижний, а верхний. Приказано было брать фискалов из «средней или меньшей статьи» купечества, а не из первостатей-

³¹ Петровский С. А. О Сенате... С. 105.

ных и не из тех, которые платят большие оклады, «дабы не учинить в платеже табельного оклада недобору», так как купеческие фискалы освобождались от податей.³²

Большая часть фискалов была из дворян. Представители других сословий до назначения на эту должность должны были проявить себя сначала в качестве неофициального доносчика. Зато выходцы из низших сословий, не связанные представлениями сословной чести и сословного единства, проявляли, как правило, большую активность, полагая, что для них это единственное средство удержаться в должности. Примером для них мог служить обер-фискал А. Нестеров.

Алексей Яковлевич Нестеров был назначен главой фискалата 7 апреля 1715 г., после того как Желябужский был отправлен ландратом в Смоленск. До своего поступления в 1704 г. на службу был «крепостным человеком». Служил сборщиком податей Семеновской приказной палаты (Ингерманландской канцелярии), затем в Ямском приказе. В 1710—1711 гг. занимал должность комиссара московской губернии. В 1712 г. был назначен фискалом при обер-фискале Желябужском.

По словам самого Нестерова, борьбу со взяточничеством и казнокрадством он начал еще в Ямском приказе. Можно сказать, что фискальство было призванием Нестерова. Как отметил С. М. Соловьев, он относился к своей службе с «ревностью и любовью», стремился к обличению, не взирая на лица. Проработав лишь пару месяцев фискалом, он вступил уже в конфликт с сенаторами и стал доносить на них царю. В эту борьбу он втянул и обер-фискала Желябужского и своего товарища С. Шепелева. Но, получив от Сената в ноябре 1712 г. чин полковника, Желябужский стал несколько уклоняться от борьбы. Это не остановило Нестерова, более того, вместе с сенаторами он принялся обвинять и своих коллег (Желябужского и Шепелева) в том, что они доносы скрывают, а доносителей бьют.

Нестеров не ограничивался только Сенатом, он не брезговал доносами и на провинциальных чиновников. Сообщал, например, о майоре Волконском, который присвоил в Архангельской губернии 1500 руб. казенных денег. Не забывал он и купцов. В некоторых жалобах царю Нестеров, не ограничиваясь конкретными преступными деяниями, поднимается до обобщений и предлагает меры исправления ситуации. Так, подтверждая свои рассуждения конкретными фактами, он пишет царю: «Купечество в Москве и городах само себе повредило и повреждает: сильные на маломочных налагают поборы несносные, больше чем на себя... В противность указам, мимо ратуши забирают и таскают купцов в Преображенское и другие приказы. Притом явилось от бурмистров и ларечных с прочими служителями превеликое воровство и кража казны и взятки».³³

³² ПСЗ. Т. V. № 2786.

³³ Соловьев С. М. История России... Кн. VIII. С. 488—489.

Но врагов своих в Сенате Нестеров из поля зрения не выпускал. В апреле 1713 г. он обвинил Долгорукова в присвоении конфискованного имущества Шеина и Бутурлина. Тогда же он выдвинул обвинения в хищениях против графа Мусина-Пушкина. Результатом этих доносов стало, видимо, и внушение, сделанное Петром I Сенату 2 июля 1713 г., которое приведено выше. И после этого усердие Нестерова не ослабевает. Своими коллегами он был, как правило, не доволен, упрекал в недобросовестности даже своих сослуживцев в Москве. «А в других губерниях и спрашивать уже нечего, — писал Нестеров, — многие фискалы по городам ничего не смотрят и ни с кем остуды принять не хотят; добились чрез обер-фискала своих мест, чтоб отбыть службы и посылок, и живут как сущие тунеядцы в своих деревнях; я положил на них штрафы, а обер-фискал сложил, потому что у них общая дворянская компания, а я между замешался один только с сыном моим, которого обучаю фискальству, и за подьячего имею, во всякой от всех ненависти яко овца посреди волков».³⁴

И все же, несмотря на трудности, Нестерову удалось добиться определенных успехов в борьбе со взяточниками и казнокрадцами. Благодаря его доносам, были вскрыты злоупотребления сибирского губернатора князя Матвея Петровича Гагарина, который во всем повинился перед царем и просил как милости ссылки в монастырь. Но не помогли на сей раз взятки, которые он давал князю Я. Ф. Долгорукому, о них опять же разузнал Нестеров. Князь Гагарин был казнен в 1717 г. Однако вряд ли эта казнь повысила авторитет Нестерова и его ведомства в глазах «просвещенного общества». Как вынужден был заметить сам Петр, «фискала чин тяжел и ненавидим». Не только сенаторы и губернаторы, но и мелкие чиновники на местах старались всячески выказать свою неприязнь к этому «чину». Им не выделяли дров для отопления, свечей и канцелярских принадлежностей, не представляли необходимые документы. . . Фискалов часто оскорбляли, били, иногда арестовывали и даже убивали.

В 1720 г. юстиц-коллегия направила вице-президенту петербургского надворного суда Клокачеву указ, в котором констатировалась враждебность судей к фискалам и пренебрежение к представляемым ими материалам: «А понеже и надворных судов судьи також прилежна радения и решенья по фискальным доносам не чинят, но также откладывают день от дня и поступают к фискалам с неприятными выговорами, что де у них опричь фискальных дел есть дела».³⁵ Как пишет Г. Н. Анпилов, «из Переяславля, Суздаля, Шуи и многих других городов сыпались жалобы фискалов о том, что коменданты, подьячие,

³⁴ Там же. С. 493.

³⁵ ПСЗ. Т. V. № 3602.

купцы (даже купцы! — С. К.) всячески оскорбляют их, называют ворами и свистунами, пишут на них ложные доносы».³⁶ Действительно большинство доносов на фискалов не подтверждалось, а обвиняли их практически в тех же преступлениях, в которых они уличали остальную служилую братию. Г. Н. Анпилов полагает, что хотя фискалы, так же как и другие чиновники, «брали взятки, самоуправствовали, нарушали указы и использовали свое положение для наживы», но ложные доносы они не практиковали: «Фискалы были материально заинтересованы в правдивости доноса, так как в случае, если донос подтверждался, они получали в вознаграждение часть штрафных денег или конфискованных товаров».³⁷ Думается, здесь следует иметь в виду и то, что у фискалов тогда было неограниченное поле деятельности: поскольку брали все. Как выяснилось, это было и до Петра и при Петре. С. М. Соловьев отмечал, что «первый прибыльщик» А. А. Курбатов, человек, казалось бы, искренне заботившийся и о пополнении царской казны, и о борьбе со взяточничеством, считал: «...напрасно давать жалованье судьям, судьи люди не скудные, им немало добровольных подношений от приказных дел».³⁸ Причем он ставил в пример самого себя, получившего за два года более 600 руб. Более того, Курбатов не признавал за собой большой вины в том, что он «мало что, ради прокормления, от денег и провианта себе брал», и оправдывался тем, что он «то делал, надеясь на его государеву милость, ведая свое усердие и многосотных тысяч приложение».

Институт фискалата претерпел некоторые изменения в связи с переходом от приказной к коллегиальной системе управления. В 1719 г. фискалы были подчинены юстиц-коллегии.³⁹ А по Генеральному регламенту должности фискалов устанавливались во всех коллегиях.⁴⁰ В 1719 г. по специальному указу⁴¹ обер-фискал был подчинен юстиц-коллегии. Правда, спорным остается вопрос о земских фискалах. Согласно п. 12 регламента камер-коллегии, они находились в ее ведении. Эта же коллегия подготовила утвержденную в 1719 г. Инструкцию земским фискалам.⁴² Вполне возможно, что камер-коллегия решила завести своих ведомственных фискалов, так же как это было сделано в армии⁴³ и в духовном ведомстве.⁴⁴

С подчинением фискалов юстиц-коллегии их статус, видимо,

³⁶ Анпилов Г. Н. Фискалитет при Петре I. С. 77.

³⁷ Там же. С. 78.

³⁸ Соловьев С. М. История России... Кн. VIII. С. 501.

³⁹ ПСЗ. Т. V. № 3293.

⁴⁰ Там же. № 3534. Гл. 45.

⁴¹ Там же. № 3280.

⁴² Там же. № 3479.

⁴³ Устав воинский // Там же. Гл. 42; Регламент Адмиралтейства // Там же. Т. VI. № 3937.

⁴⁴ Там же. Т. VI. № 3870.

понижился. Все назначения пошли через юстиц-коллегию, ей были подсудны фискалы. Последнее некоторым из них было неприятно. Известен случай, когда фискал Косов, привлеченный к ответственности за взятки, устроил в юстиц-коллегии форменный скандал. Ее президент граф А. А. Матвеев сообщал об этом кабинет-секретарю А. В. Макарову следующее: «И он, фискал Косов, призван был в коллегию Юстиции для прикладывания руки к росписке; и он, Косов, со изменительным лицом и с криком великим, приблизясь к президентскому столу, ударя во стол рукою, говорил, что он непослушен будет никакому суду до прибытия государя».⁴⁵

Подчинение фискалата юстиц-коллегии знаменует начало поиска новых форм надзора, и в том числе надзора за самим Сенатом. На место обер-фискала в Сенате, по первоначальным расчетам, должен был заступить «государственный фискал». Но Петр долго не мог подобрать подходящего человека на эту должность. И тогда 27 января он принимает оригинальное, хотя и не очень продуманное решение: «Понеже государственного фискала выбрать не можем, того ради, пока оный учинен будет, определяем по одному из штаб-офицеров гвардии быть при Сенате».⁴⁶ Несмотря на то, что эти офицеры назначались временно исполняющими обязанности государственного фискала, но по своему положению и характеру деятельности они были гораздо ближе к будущему генерал-прокурору и прошлому генерал-ревизору.

Должность генерал-ревизора была введена в 1715 г. для надзора за исполнением указов Сената.⁴⁷ Назначенному на этот пост графу В. Н. Зотову были установлены обширные обязанности, но прав для этого предоставлено не было. Он не имел своей канцелярии, а канцелярия Сената была от него независима, он даже не имел копий указов, рассылаемых для исполнения Сенатом или кабинетом. В. Н. Зотов нередко жаловался царю, что его представления сенаторы оставляют без внимания. Жаловался на свое положение он, видимо, и своему брату Конону Зотову, морскому офицеру, находившемуся в то время в Париже. 14 декабря 1716 г. Конон отправил Василию письмо «о генерал-ревизоре, что ныне во Франции называется генерал-прокурор», где на примере французских и римских генерал-прокуроров убеждал в необходимости усиления власти генерал-ревизора. Усилия братьев Зотовых в этом направлении в 1716—1717 гг. не увенчались успехом, и, после того как Василий Зотов в 1718 г. получил новое назначение, должность генерал-ревизора, по выражению Н. В. Муравьева, «сама собой упразднилась». Видимо, ему так и не удалось создать собственный ап-

⁴⁵ Соловьев С. М. История России... Кн. VIII. С. 499.

⁴⁶ ПСЗ. Т. V. № 3721.

⁴⁷ Там же. № 2957, 3055.

парат. Но в 1721 г., когда начались поиски новых форм надзора, К. Н. Зотов направляет копию этого письма с примечаниями и дополнениями царю. Некоторые его положения вошли позже в инструкцию генерал-прокурору.⁴⁸

Дежурившие в Сенате гвардейские офицеры унаследовали и некоторые функции сенатского обер-секретаря, которые он получил в 1720 г., а именно: надзор за порядком производства и законностью при решении дел Сенатом и право доносить царю о злоупотреблениях и упущениях сенаторов.⁴⁹

В должности дежурных гвардейцев соединились и надзор обер-секретаря за сенаторами, и надзор генерал-ревизора за исполнением сенатских указов. Для подкрепления этих обязанностей офицеры наделялись правом делать напоминания сенаторам, а в случаях брани или иных грубых нарушений порядка заседаний отправлять сенаторов в крепость под арест. Но в инструкции гвардейских офицеров ничего не было сказано об их отношении к фискалам. Поэтому нельзя не согласиться с предположением С. Петровского, что «эти офицеры являлись предшественниками, — по идее, по крайней мере, — института прокуратуры при Сенате, а не фискалата. Есть основание предполагать скорее, что здесь под наименованием генерал-фискала Петр разумел первоначально генерал-прокурора».⁵⁰ Об этом же свидетельствует набросок дополнения к указу о фискалах, написанный Петром I в 1721 г.: «Фискалы в коллегиях и надворных судах должны доносить о всем своим прокурорам, також и земских судов фискалы в судебных делах, а в государственном интересе — генерала про...»⁵¹ Видимо, уже в 1721 г. Петр I примерно представлял, как должны строиться отношения между прокурорами и фискалами, но не определился еще с наименованием должности главы надзорной власти.

Об учреждении должности генерал-прокурора подробнее речь пойдет ниже. Здесь же отметим, что многие исследователи полагали, что создание прокуратуры способствовало снижению значения фискалата и даже мыслилось как определенный противовес ему.⁵² В частности, Н. В. Муравьев писал: «...с появлением в 1722 г. нового учреждения — прокуратуры, предназначенного для исправления или замены фискалов, они уже были в тени».⁵³ С этим он связывает и процесс Нестерова, считая, что дело, погубившее обер-фискала, было незначительным и яви-

⁴⁸ Павлов-Сильванский Н. Проекты реформ в записках современников Петра Великого. СПб., 1897. С. 75—76.

⁴⁹ ПСЗ. Т. V. № 3519.

⁵⁰ Петровский С. А. О Сенате... С. 197.

⁵¹ Текст обрывается (Воскресенский Н. А. Законодательные акты... С. 336).

⁵² Анпилогов Г. Н. Фискалитет при Петре I. С. 79.

⁵³ Муравьев В. Н. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. М., 1989. С. 261.

лось только поводом, предлогом для расправы. Думается, рассуждения Н. В. Муравьева недостаточно убедительны, поскольку основываются только на сумме взяток (в общей сложности меньше 2 тыс. руб.),⁵⁴ хотя и немалой. Вспомним, что по доносу того же Нестерова ревельский комиссар Яков Лопухин был казнен за присвоение еще меньшей суммы. Однако при назначении наказания Нестерову нельзя не учитывать прежде всего его должность. Вред, наносимый государству взяточничеством главы ведомства, которое борется с должностными преступлениями, определяется не столько суммой взятого, сколько его моральным воздействием на подчиненных, а через них и на все общество. Если взятки рядовых чиновников создавали у народа представление о том, что «не подмажешь — не поедешь», то взяточничество фискалов формировало у чиновничества убеждение: «все берут». И если только признавать те факты, которые были установлены судом по делу Нестерова, соответствующими действительности (а сомнения в этой части возможны, поскольку обвиняемый к тому времени успел испортить отношения, наверное, со всеми сановниками в Москве и Петербурге), то нужно отметить, что приговор, вынесенный Нестерову, суров, но справедлив по тем временам. Это дело должно было несколько подорвать доверие Петра к фискалам. И все же даже после учреждения должности генерал-прокурора и после осуждения Нестерова фискалы хотя и ушли в тень прокуратуры, но Петр не терял надежды на активизацию их деятельности под новым руководством.

30 января 1723 г. Петр, лично участвовавший в розыске по делу Нестерова, прислал в Сенат следующий указ: «Понеже бывший обер-фискал Нестеров явился ныне во многих преступлениях, того ради е. и. в. указал искать в генерал-фискалы добрых людей и для того объявить всем коллегиям ежели кто знает по оному делу достойных кого, а таковых добы писали в кандидаты». Во исполнение этого указа Сенат представил царю четырех кандидатов: двух бригадиров — Фамендина (фон Менгдена) и Шувалова и двух полковников — Мякинина и Болдина. В 1722 г. фискалы были поставлены в двойное подчинение: вертикально они подчинялись своим начальникам, вплоть до обер-фискала, горизонтально — прокурорам. Прежде всего они должны были обо всем доносить «своим прокурорам», но если они считали, что прокурор или суд игнорировали их извет, то могли обращаться к обер-фискалу, а тот в свою очередь непосредственно к генерал-прокурору, но если и обер-фискал бездействовал, то можно было доносить и на него генерал-прокурору. Не предусматривались только доносы на генерал-прокурора.⁵⁵

⁵⁴ Соловьев С. М. История России... Кн. VIII. С. 467.

⁵⁵ ПСЗ. Т. VI. № 3979, 3937, 4037.

В Табели о рангах государственный обер-фискал оказался в седьмом классе, так же как и прокуроры надворных судов, тогда как генерал-прокурор был в третьем классе. А фискалы и вовсе в последнем четырнадцатом классе, ниже коллежских переводчиков и сенатских регистраторов. Но уже через год ранги фискалов были повышены в связи с назначением генерал-фискала. 8 марта 1723 г. на эту должность Петр, наконец, утвердил полковника Мякинина, оставив его в том же четвертом классе, или, как говорилось в указе о назначении, «а ранг ему против обер-прокурора сенатского». ⁵⁶ Обер-фискал был повышен до пятого класса. Фискалы коллегий оказались в шестом-седьмом классах, а провинциал-фискалы — в девятом. Класс «нижних» фискалов не изменился. Повышение рангов фискалам Петр объяснял необходимостью поднять их статус и тем самым привлечь на эти должности достойных людей, поскольку злоупотребления Нестерова и его подчиненных он объяснял тем, что они выбраны были из «самых нижних людей». ⁵⁷ Приход Мякинина сопровождался и серьезной чисткой фискалата. Генерал-фискал просил у Сената поменять весь свой штат. Но сенаторы решили, что менять всех фискалов нет необходимости, увольнению подлежали только недостойные и не внушавшие доверия.

Однако перемены состава фискалата и подчинение их генерал-прокурору не привели к ожидаемому результату. Как отмечает Г. Н. Анпилов, «за время 1723—25 гг. в делах Сената и канцелярии фискальских дел не обнаружено фискальских доносов, показывающих их активную деятельность. Доношения этого времени немногочисленны, сообщают о мелких преступлениях». ⁵⁸ За два года Сенатом было рассмотрено только одно крупное фискальское дело — о продаже астраханской черной икры.

После смерти Петра I начинается процесс ликвидации фискалата. Правда, какое-то время фискалат еще существовал. Более того, в 1725 г. был даже подготовлен новый указ о фискалах. ⁵⁹ Из 180, числившихся в 1725 г., многие уже фактически не работали. Летом 1729 г. из 161 фискала по списку на объявленный смотр явилось только 25. Верховный тайный совет решил в декабре 1729 г. фискалат ликвидировать, годных к военной службе направить в армию, «а негодных, написав в валовой список, отпустить домой до указа». ⁶⁰

В указе 15 мая 1730 г. в царствование Анны Иоанновны фискальская канцелярия называется уже «бывшею», а ее дела, денежная казна, «канцелярские приборы» распределены между

⁵⁶ Петровский С. А. О Сенате... С. 107.

⁵⁷ ПСЗ. Т. VI. № 4170.

⁵⁸ Анпилов Г. Н. Фискалитет при Петре I. С. 79.

⁵⁹ ПСЗ. Т. VI. № 4698.

⁶⁰ ПСЗ. Т. VIII. № 5431, 5494.

различными учреждениями.⁶¹ Впрочем, гражданских фискалов центральной России надолго пережили армейские и военно-морские фискалы, «инквизиторы» Синода и фискалы в прибалтийских провинциях.

Какова же причина столь короткой жизни института фискалов в России? Был ли он слишком плох, несовершенен и амсраден или, напротив, был рассчитан на иной уровень развития политической и правовой культуры, до которого Россия еще не поднялась? Н. В. Муравьев полагал, что фискалат как более низкая форма организации надзора не выдержал конкуренции с возникшей прокуратурой: «Более целесообразная прокуратура скоро вытеснила и заменила собою фискалат, усвоив, впрочем, от него, в своем последующем развитии, значительную часть того, что в фискальском надзоре было живого и полезного».⁶² Однако такое объяснение малоубедительно. Во-первых, потому, что фискалат и прокуратура были упразднены практически одновременно в 1727—1729 гг. Правда, затем прокуратура возродилась, а фискалат погиб окончательно. Следовательно, о вытеснении, о замене одного надзора другим речи не было. Во-вторых, как заметил еще А. Д. Градовский, различие прокурорского и фискальского надзора состояло в том, что «если система фискалов шла снизу вверх, останавливаясь только там, где начиналось центральное управление, прокурорат оканчивался именно там, где начиналось местное управление».⁶³ С. Петровский тоже считал, что «оба надзора существуют рядом, дополняя друг друга, один, карая совершенные преступления — фискалы, другой, стараясь предупредить их — прокуроры».⁶⁴

О замене фискалата прокуратурой говорит и Г. Н. Анпилов, но объясняет ее иначе, по-марксистски. Достоинством прокуратуры, с точки зрения самодержавия, он считает то, что в ней «не только господствующее, но и монопольное положение сверху донизу заняли помещики-крепостники, которые всеми силами и средствами стремились подавить растущее сопротивление народных масс».⁶⁵ Но может быть ликвидация фискалата способствовала повышению нравственного уровня общества, поскольку, как утверждает Е. В. Анисимов, фискалы потребовались Петру Великому для «создания атмосферы безнаказанности ложного доносительства».⁶⁶

Итак, мы видим, что многие исследователи усматривали причину упразднения института фискалов в органически присущих ему недостатках и в несовершенстве его устройства в России. Конечно, недостатков у русского фискалата было более чем

⁶¹ Муравьев Н. В. Прокурорский надзор... С. 263.

⁶² Там же. С. 287.

⁶³ Градовский А. Д. Высшая администрация России... С. 149.

⁶⁴ Петровский С. А. О Сенате... С. 184.

⁶⁵ Анпилов Г. Н. Фискалитет при Петре I. С. 80.

⁶⁶ Анисимов Е. В. Время петровских реформ. Л., 1989. С. 384.

достаточно. И главный из них — взяточничество самих фискалов. Таким образом, внешний враг этого института оказался и его внутренним врагом. На должности фискалов, действительно, шли не самые достойные люди. Не стремились к ней благородные сословия. Учить фискалов было некогда, да и, как полагали, незачем.

Главной формой работы фискалов стали тайные доносы, которые всегда и у всех народов вызывали смешанные чувства страха, ненависти и презрения. Недаром краткое существование фискалата оставило после себя долгую и недобрую память, а имя фискала стало в русском языке нарицательным. Но следует иметь в виду, что сами фискалы действовали, как правило, гласно, легально. Фискал мог, например, явиться в какую-либо контору или канцелярию, ознакомиться с ее делопроизводством и, убедившись в злоупотреблениях или просто неправильном выполнении каких-либо книг или дел, донести об этом соответствующему начальнику. Как уже отмечалось, фискалы открыто участвовали в конфискациях, торгах на казенные подряды и чуть ли не лично торговали некоторыми товарами, на которые была объявлена государственная монополия.

Без «тайного проведывания», как правило, не обходилось в разоблачении хищений и взяточничества, уклонений от службы и сокрытии беглых рекрутов и солдат, нарушении государственной монополии. Эти дела составляли большинство фискальских доносов. Но даже и в них сочетались гласные и негласные методы. Фискалы могли открыто обвинять уличенных ими лиц перед судом, иногда они даже своей властью арестовывали виновных; бывало, что они доставляли в Сенат сразу по несколько беглых. Фискалы присутствовали при допросах и пытках и нередко подписывали следственные протоколы. Главным источником их информации были не личные наблюдения, а сведения, полученные от тайных доносчиков, которых было всегда много из разных сословий, от столбового дворянства до крепостного крестьянства.

У фискалов были и постоянные осведомители, которые обычно заполняли анкету и проходили проверку. В их числе не должно было быть ранее судимых. Еще Былинскому в 1711 г. Сенат предписывал: «Надлежит как можно доносителей ограждать и не объявлять о них, чтобы тем страхом другим доносителям препетия не учинить».⁶⁷ Однако опасаться за свою жизнь и безопасность у доносчиков были серьезные основания. Известен случай, когда подьячий Попов сделал тайный донос фискалу на каширского обер-коменданта Грушецкого, а последний арестовал доносчика и посадил его на цепь в монастыре.⁶⁸

Несмотря на попытки Петра привить уважение к доноси-

⁶⁷ ПСЗ. Т. IV. № 1414.

⁶⁸ Анпилогов Г. Н. Фискалитет при Петре I. С. 73.

кам, поощрять их и представить доносительство как священный долг каждого подданного, общественное мнение в отношении фискалов и их добровольных помощников оставалось негативным. В специальном указе от 23 октября 1713 г. за подтвердившийся донос «всякого чина людям от первых даже и до землевладельцев» было обещано «богатство преступника движимое и недвижимое». Петр решительно боролся только с анонимками. Их велено было сжигать, не читая, в том же месте, где найдены были. Анонимщикам Петр противопоставлял отдельных доносчиков и фискалов, «которые непрестанно доносят, не точно на подлых, но и на самые знатные лица без всякой боязни, за что получают награждение. . . И тако всякому уже довольно из сего видеть возможно, что нет в доношениях никакой опасности. Того для, кто истинный христианин и верный слуга своему государю и отечеству, тот без всякого сомнения может явно доносить словесно и письменно о нужных и важных делах».⁶⁹ Но ни указы, ни вознаграждения не могли убедить служилое сословие в том, что фискальство — дело благородное и справедливое. Правосознание большинства не только мелких и средних чиновников, но даже сановников заметно отставало от взглядов законодателя. В их сознании еще не укладывалось представление о том, что нужно и можно служить только за жалование. Даже большинство сенаторов, не чуждых взглядов Петра на государственную службу и закон как на «общее благо», полагало, что не должно быть правил без исключений. Кроме того, в их сознании не укладывалось и другое — как за высшими должностными лицами государства могут надзирать мелкие чиновники. Сама идея надзора подчиненного за начальством, «подлых» людей за «добрыми» вызвала решительное возмущение. Ненависть к фискалам испытывали главным образом чиновники, отчасти купцы и помещики. Все исследователи сходятся на том, что простой народ, неимущие классы менее всего могли страдать от произвола фискалов,⁷⁰ напротив, основное число доносов к фискалам поступало от крестьян и посадских.

Таким образом, фискалат, как и многое другое из того, что заимствовалося Петром в Европе, явился одной из варварских мер борьбы с варварством. Этот институт трудно оценить однозначно. Он совмещал черты и гласного прокурорского надзора, и негласного полицейского сыска. Цель фискалата была высока и благородна — добиться искоренения должностных преступлений, но ее воплощение в жизнь показало, что методы для этого были избраны не самые лучшие. Самодержавие в начале XVIII в., облачаясь в европейские одежды в прямом и переносном смысле, что-то оставляло надолго, а что-то должно было

⁶⁹ Воскресенский Н. А. Законодательные акты. . . С. 364.

⁷⁰ Петровский С. А. О Сенате. . . С. 149—150; Муравьев В. Н. Прокурорский надзор. . . С. 265; Анпилогов Г. Н. Фискалитет при Петре I. С. 79.

отвергать. Петр, как воплощение идеи абсолютизма, хотя и менял свое отношение к фискалам, никогда не думал об их упразднении. Фискалы исчезают как только к власти приходят временщики. Причем фискалат был ликвидирован ими вовсе не за его недостатки, а как раз за его объективные достоинства. Был демонтирован механизм борьбы с явным беззаконием, инструмент, помогающий верховной власти вскрывать язвы коррупции на всех уровнях общества и государства. Не от Меншикова и Долгорукова, обличаемых фискалами при Петре Великом за взятки и казнокрадство, можно было ждать укрепления порядка и борьбы с произволом. После смерти Петра власть оказалась в руках тех, кто смотрел на закон как на средство не к ограничению, а только к утверждению власти произвола.

§ 3. УЧРЕЖДЕНИЕ ПРОКУРАТУРЫ

Итак, появлению прокуратуры в России предшествовало несколько различных форм надзорной власти: фискалы, генерал-ревизоры, обер-секретарь Сената и дежурные гвардейские офицеры в Сенате, не считая того, что надзорные функции в той или иной мере осуществляли и сам царь и Сенат. Идея прокуратуры вызревала, носилась в воздухе. Требовался какой-то орган, который должен был как бы замкнуть круг всеобщего надзора, т. е. требовался надзиратель за надзирателями, а именно: за Сенатом и за фискалами. Вот как раскрывается причина образования прокуратуры в «Кратком экстракте о поступках Сенатских», составленном из указов Петра I в 1722 г.: «Когда его Императорское величество соизволил усмотреть в Сенате непорядок, тогда обер-секретарю соизволил дать инструкцию, каким порядком им дела слушать; а ежели из членов Сената противно того учинит, то ему, все покинув, иттить тотчас и объявлять его величеству, гдеб быть не изволил, а во отлучении его величества писать именно. А как его Императорское величество изволил усмотреть, обер-секретарское смотрение в том несильно, тогда указал гвардии майору при том быть с переменою помесечно. А понеже в переменных гвардии майорах его Императорское величество изволил усмотреть во исполнение его указов недостаток, того ради в 1722 году в Сенате определил генерала и обер-прокуроров».⁷¹

Иначе объясняют возникновение должности генерал-прокурора теоретики прокурорского надзора дореволюционной России А. Д. Градовский и Н. В. Муравьев. Первый рассматривал возникновение прокуратуры как одно из проявлений борьбы двух начал в государственном строительстве Петра I: коллегиальности и единоначалия: «Должность генерал-прокурора воплотила и резюмировала личное начало, подобно тому как Сенат начало

⁷¹ История Сената. Т. I. С. 211.

коллегиальное». ⁷² Должность генерал-прокурора, по его мнению, была призвана уравновесить и объединить преимущества того и другого типа управления, чтобы «правильность и независимость коллегиального устройства была бы соединена с быстротою и гибкостью единоличного состава, где лица входили бы, однако, лишь как дополнение коллегии, составляющей основной тип всего устройства». ⁷³ Н. В. Муравьев усматривал причины учреждения прокуратуры главным образом в недостатках фискальной формы надзора: «Недостаточность, а вместе и крайняя непопулярность фискального надзора естественно приводили к мысли о другой, иначе организованной форме его, которая могла бы действовать совокупно с фискальством, так как это последнее в известной степени все-таки приносило свою долю пользы и правительство не находило еще возможным совсем отказаться от него в делах местного управления». ⁷⁴

Просты, даже несколько наивны, рассуждения по этому вопросу П. Иванова. Он приписывает создание прокуратуры «заботливости гениального преобразователя» о контроле: «С целью следить за деятельностью вновь учрежденных судебных инстанций, не допускать в них противозаконных отклонений, объяснять смысл и значение вновь изданных указов, Петр создал институт прокуроров». ⁷⁵

С. Петровский главную причину возникновения и развития органов надзора вообще и прокуратуры в частности в период петровских реформ видел в «крайнем упадке нравственности в обществе». ⁷⁶

Советские ученые, объявив объяснения своих предшественников идеализмом, нередко вынуждены были подменять поиски истинных причин того или иного явления классовым подходом, применительно к петровским реформам дополняя его еще и ссылками на «условия развивающегося абсолютизма». Но никаких доказательств того, что «появление фискальных и прокурорских органов закономерно для феодальной монархии периода абсолютизма», ⁷⁷ не привели. Да таких доказательств и нельзя найти, поскольку тот и другой институт возникают в одних государствах задолго до абсолютизма, а в Англии их не существовало и в период абсолютизма. Поэтому, учитывая опыт прошлого, не будем претендовать на открытие каких-то общих закономерностей возникновения и развития института прокуратуры.

⁷² Градовский А. Д. Высшая администрация России... С. 147.

⁷³ Там же. С. 146.

⁷⁴ Муравьев Н. В. Прокурорский надзор... С. 266.

⁷⁵ Иванов П. Опыт биографий генерал-прокуроров и министров юстиции. СПб., 1863. С. II.

⁷⁶ Петровский С. О Сенате... С. 156.

⁷⁷ Стещенко Л. А. Фискалы и прокуроры в системе государственных органов России первой четверти XVIII в. // Вестн. Моск. ун-та. 1966. № 1. С. 52.

ры во всем историческом масштабе, попытаемся проследить, как она появляется в нашей стране.

Первый проект, или, вернее, идея учреждения должности генерал-прокурора содержалась в письме К. Н. Зотова к его брату В. Н. Зотову, отправленном из Парижа в 1716 г. Уже тогда оно стало известно Петру I,⁷⁸ но, видимо, мысль, брошенная русским приверженцем французского генерал-прокурора, должна была созреть в голове великого реформатора. О том, что Петр не забыл о генерал-прокуроре, косвенно свидетельствует интерес, проявленный им к французской юстиции в период его пребывания в Париже в 1717 г. Посетив 19 июля Парижский парламент, Петр присутствовал там при рассмотрении гражданского дела. Вот как описывает это заседание французский историк: «Чины парламента и его прокуратуры, облеченные в свои нарядные одеяния, в горностаевых мантиях и со всеми знаками своего достоинства, дважды, перед открытием и перед закрытием заседания, почтительно преклонились перед царем, который ответил им вежливым поклоном и внимательно, при помощи объяснения толмача, следил за происходившим. Главную часть заседания составило устное заключение занимавшего прокурорское место генерал-адвоката де Ламуаньоне. Речь его, переведенная Петру, была прямо рассчитана на его внимание. После краткого заключения по существу дела адвокат короны сказал, что обстоятельства рассматриваемого дела сами по себе незначительны и недостойны внимания великого монарха, но что он, представитель французской королевской прокуратуры, от имени всех ее чинов пользуется случаем для того, чтобы поздравить парламент с высокою честью царского в нем присутствия».⁷⁹ Нельзя не согласиться с Н. В. Муравьевым, что «лично виденное зрелище королевского уполномоченного перед высшим судилищем, окруженного общим уважением и облеченного авторитетом слова и властью действия, произвело на его восприимчивый ум сильное впечатление».⁸⁰

И все-таки и это открытие не привело к учреждению в России прокуратуры. Более того, институт прокуратуры при Петре I мог бы и вообще не появиться, если бы царь в 1718 г. принял проект Генриха Фика (того самого, который в 1730 г. составил Кондиции Верховного Тайного Совета Анне Иоанновне) об учреждении в России института омбудсменов. Именно в проекте Г. Фика было предложено поставить во главе сенатской канцелярии начальника, который бы, имея права сенатора, надзирал и за своими коллегами и за фискалами, по образу и подобию учрежденной Карлом XII должности омбудсмена. «Высший омбудсмен значит высшего полномочного королевского в

⁷⁸ Павлов-Сильванский Н. Проекты реформ... С. 75.

⁷⁹ Муравьев Н. В. Прокурорский надзор... С. 268.

⁸⁰ Там же. С. 269.

делах юстиции, — писал Г. Фик. — Высокое его надзирание в том состоит, чтобы правда и правосудие исправно и вскоре по уложениям, правилам и судебным регулам учинена была... Он имеет власть обо всех делах известиться и каждому ради его поступку выговаривать».⁸¹ Н. В. Муравьев полагал, что «в этих словах изложена вкратце вся сущность будущего прокурорского надзора».⁸² И хотя это мнение было оспорено В. И. Веретенниковым, который считал шведское влияние на русскую прокуратуру менее значительным, чем французское, но знаменателен сам факт: у Петра вольно или невольно собирается информация к размышлению о направлениях совершенствования надзора. Вероятно, не столько теоретические размышления, сколько конкретные факты подталкивают императора в 1721 г. к выводу о том, что без эффективного высшего надзора продвижение вперед к «правовому полицейскому» государству вряд ли возможно. Тогда Петр вспоминает о письме К. Зотова и, может быть, о других проектах и принимает решение: генерал-прокурору быть. Н. А. Воскресенский приводит еще один документ 1721 г., в котором в подчинение прокурорам предполагалось передать не только фискалов, но и интендантов и контролеров.⁸³

Появление прокуроров, судя по всему, было ускорено реформой Сената 1722 г. 18 января Петр издает указ о реорганизации Сената, в котором впервые официально говорится о прокурорах. Реорганизация Сената состояла в выводе из его состава президентов всех коллегий, за исключением военных, иностранной и берг-коллегии. Но и их присутствие ограничивалось отдельными наиболее важными категориями дел. Таким образом, из подобия совета министров Сенат был превращен в суперколлегию, верховный совет для решения вопросов, выходящих за пределы компетенции коллегий, и для надзора за ними. Такой шаг Петр объяснял тем, что сенаторы должны «смотреть» (надзирать) за коллегиями, «яко свободные от них, а ныне сами, будучи во оных, как могут сами себя судить». Присутствие президентов в Сенате подрывало и принцип коллегиальности в коллегиях.

Камер-юнкер Ф. Берхгольц так передает слухи об истинной цели сенаторской реформы 1722 г., циркулировавшие тогда в столице: «Так как сенаторы — вельможи, то сидящие с ними в коллегиях не осмеливаются противоречить им и пляшут по их дудке, а отсюда и рождается множество интриг и несправедливостей; когда на одного из них приносится жалоба, все они соглашаются между собою, и уж, конечно, одна ворона не выклюет глаза другой, поэтому многие порядочные люди немало страдают».⁸⁴ Четвертый пункт указа о реформе Сената гласил:

⁸¹ Петровский С. О Сенате... С. 168.

⁸² Муравьев Н. В. Прокурорский надзор. С. 269.

⁸³ Воскресенский Н. А. Законодательные акты... С. 311.

⁸⁴ Дневник камер-юнкера Берхгольца. М., 1860. Ч. II. С. 48.

«Надлежит быть при Сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, которые должны будут рапортовать генерал-прокурору».⁸⁵ В прокуратуре разрешалось представлять для утверждения императора кандидатуры «из всяких чинов», «понеже зело нужно есть». А 18 января 1722 г. перед Персидским походом царь назначил в генерал-прокуратуру Павла Ягужинского, а в обер-прокуратуру — Григория Писарева. В тот же день были учреждены должности прокуроров в надворных судах.⁸⁶

В январе 1722 г. Петр активно работал над указом о «Должности генерал-прокурора». Работа над этим законом представляет собой образец внимательного и творческого отношения монарха к заимствованию европейского государственно-правового опыта. Было составлено пять редакций этого документа. Последний вариант был им утвержден 27 января, но не ясно, вступил ли он в силу. Если он и действовал в этой редакции, то только три месяца — до 27 апреля 1722 г. Кто был автором первоначального варианта неизвестно. Н. Павлов-Сильванский высказал предположение, что его автором мог быть К. Н. Зотов. Эта гипотеза основана на заимствованиях некоторых фраз первой редакции из выше упомянутого письма. В частности, именно К. Н. Зотов впервые определил суть этой должности: «... это правое око и правая рука царева и сердце всего государства».⁸⁷ Косвенным доказательством авторства исследователь считал «слог проекта», в котором он узнавал «меткий, разговорный язык Зотова»⁸⁸ и, что более существенно, значительное французское влияние. Другие исследователи первый довод считали необидительным, полагая, что таким же слогом могли писать Ф. Прокопович или Г. Фик. Относительно второго довода тоже есть сомнения, поскольку не один К. Н. Зотов был знаком в то время с французским законодательством. Первым вариантом проекта на генерал-прокурора и его подчиненных, помимо функций общего надзора, возлагались некоторые функции специального судебного надзора: ведение дел, «в которых касается государев интерес, церковный интерес, нападение на вдов или малолетних сирот» и других, «которые о себе свободного челобитчика не имеют». Кроме того, через генерал-прокурора должны были представляться в Сенат все апелляционные дела, и еще на него возлагалась обязанность «самому посещать колодников».⁸⁹

Вторая редакция, уже собственно петровская, отражает иной взгляд на место прокуроров в государственном аппарате. Роль генерал-прокурора ограничивается функцией надзора за Сенатом непосредственно и за другими должностными лицами и

⁸⁵ ПСЗ. Т. VI. № 3877.

⁸⁶ Там же. № 3880.

⁸⁷ Павлов-Сильванский Н. Проекты реформ... С. 71.

⁸⁸ Там же. С. 76.

⁸⁹ Воскресенский Н. А. Законодательные акты... С. 301—302.

учреждениями посредством подчиненных прокуроров. Ограничиваются права генерал-прокурора в отношении Сената. Он уже больше не является человеком, указаниям которого должен был «без малого непослушания» подчиняться Сенат, и «сердцем всего государства», за ним сохраняется лишь сила и власть «ока государева». Для этого генерал-прокурор «должен был смотреть накрепко, дабы Сенат свою должность хранил» и дела «по регламентам и указам отправлял», и чтобы «не на столе только дела вершились, но самым действием по указам исполнялись». Ему подчинялась сенатская канцелярия и фискалы.

В. И. Веретенников не берется судить, чем было вызвано решение императора ограничить сферу прокурорского надзора.⁹⁰ Н. Павлов-Сильванский полагал, что Петр не хотел смешивать обязанности генерал-прокурора с обязанностями фискалов.⁹¹ Но почему тогда он совместил эти обязанности в сфере надзора за должностными лицами? Думается, здесь Петр руководствовался скорее практическими соображениями — «лучше меньше да лучше». Надзор за чиновниками, а особенно за Сенатом и реализацией его указов представлялся Петру делом столь важным, что он не решался отвлекать прокуроров еще и на защиту прав подданных. Не сразу и не без сомнений решал Петр вопрос об ответственности прокуроров. Вспоминал, видимо, как с этой проблемой он столкнулся при учреждении фискалов. Но и на сей раз, все взвесив, он, во-первых, освобождает генерал-прокурора и обер-прокурора от чьей-либо подсудности, кроме своей собственной, во-вторых, хотя и разрешает Сенату в свое отсутствие привлекать их к ответственности, арестовывать и допрашивать, «однакож никакой пытки, экзекуции или наказания не чинить». Но зато и ответственность за умышленные должностные преступления Петр установил для генерал-прокурора максимальную как для «явного разорителя государства». Январским указом за проступки по службе генерал-прокурор наказывался штрафом.

Следующие редакции указа дорабатывались в бюрократическом духе. В этом смысле особенно характерно дополнение, написанное собственноручно Петром, составившее новый, восьмой пункт указа о «Должности» в редакции 27 января: «Все о важных делах указы, также ежели неисправление какое будет в которых управителях, что розыску или доправки какого штрафа на оных, посылать не на почте, но с посыльными от экзекутора, дабы с полным рапортом всегда возвращались, что сделано или зачем нельзя было сделать». Там же говорилось о необходимости завести регистрационные книги указов.⁹²

Веретенников полагал, что одобренная и подписанная Пет-

⁹⁰ Веретенников В. И. Очерки истории генерал-прокуратуры в России доекатерининского времени. Харьков, 1915. С. 25.

⁹¹ Павлов-Сильванский Н. Проекты реформ... С. 77.

⁹² Воскресенский Н. А. Законодательные акты... С. 307.

ром 27 января 1722 г. «Должность генерал-прокурора» так и не вступила в законную силу. Это суждение основано на примечании, написанном рукой кабинет-секретаря Макарова на последней исправленной рукой Петра редакции «Должности» от 27 апреля: «Такова отдана подписанная в 27 день апреля 1722 г., а прежняя, что дана в 27 день января сего же года, взята назад и уничтожена».⁹³

Прокуроры, по всей видимости, по мере назначения приступали к своим обязанностям. Во всяком случае, уже 5 февраля 1722 г. Петр дает указ Сенату «сидеть неотложно по три дня в неделю, а ежели нужда будет то и более, когда генерал-прокурор требовать будет».⁹⁴ А 7 февраля Петру был представлен список кандидатов в прокуроры коллегий. Судя по отметкам царя, им были утверждены только двое: прокурором военной коллегии стал Егор Пашков, а адмиралтейской — Иван Козлов.⁹⁵

В Табели о рангах прокурорам были присвоены высокие классы: генерал-прокурору — третий, соответствующий генерал-лейтенанту; обер-прокурору — четвертый; коллежским прокурорам — шестой, прокурорам надворных судов — седьмой наравне с обер-фискалом. Тем временем продолжается тщательная проработка законопроектов, определивших статус прокуратуры: о Сенате, о генерал-прокуроре, о прокурорах коллегий. 5 апреля 1722 г. Регламент адмиралтейств-коллегии был дополнен указом о должности прокурора коллегии.⁹⁶ Этот закон лег в дальнейшем в основу положений о прокурорах других коллегий и надворных судов.⁹⁷ Одним из источников, использованных при подготовке этого указа, была глава III Морского Ордонанса Людовика XIV (1681 г.) о прокурорах адмиралтейства. Но практически ни одно положение из этого ордонанса в «Должность» прокурора не вошло. Даже содержание книг, которые вели французские прокуроры и их русские коллеги, не совпадало. Французы вели четыре книги, но ни в одной из них не было того, что потребовал Петр: указ, дата принятия, отметка об исполнении.

Согласно указу 5 апреля прокурор адмиралтейской коллегии должен был так же, как и его шеф, «ревностно, без потери времени» следить, чтобы все дела вершились по регламентам и указам и «не на столе токмо», но чтобы и решения сенатские исполнялись своевременно. Протест прокурора приостанавливал рассмотрение дела и приведение решения в исполнение. Дела по протестам коллежского прокурора представлялись к генерал-

93 Веретенников В. И. Очерки истории генерал-прокуратуры... С. 20.

94 Воскресенский Н. А. Законодательные акты... С. 250.

95 Там же.

96 ПСЗ. Т. VI. № 3937.

97 Воскресенский Н. А. Законодательные акты... С. 319.

прокурору, который мог их передать на рассмотрение Сената. Прокурору была подчинена вся канцелярия коллегии, к нему поступали фискальные доносы, он же мог сообщать о преступлениях и проступках фискалов генерал-прокурору. «И единым словом, сей чин — око генерала прокурора в той коллегии». Была установлена и ответственность прокурора. За умышленные преступления он подлежал высшей мере наказания, а за «неправое доношение без вымыслу» Петр I решил освободить прокуроров от ответственности, «понеже лутше доношением ошибитца, неже молчанием».⁹⁸

Вскоре были приняты (одновременно 27 апреля 1722 г.) указы о Должности Сената и о Должности генерал-прокурора.⁹⁹ «Должность генерал-прокурора» оставалась основным законодательным актом о прокуратуре на протяжении всего XVIII столетия. Главное отличие апрельской редакции указа о «Должности генерал-прокурора» от последней январской состоит в пункте об ответственности прокуроров. Так же как и прокурор коллегии, генерал-прокурор освобождался от ответственности за неподтвердившееся доношение или протест, но, как указал Петр, «ежели то часто будет употреблять, то не без вины будет».¹⁰⁰

11 мая 1722 г. была учреждена должность обер-прокурора Синода. Его следовало выбрать из офицеров, знающих «управление синодского дела».¹⁰¹ Первым обер-прокурором Синода был назначен Иван Васильевич Болтин, получивший вскоре инструкцию — точную копию «Должности генерал-прокурора». Некоторые исследователи полагали, что обер-прокурор Синода первоначально имел только значение наблюдателя, но это неверно, поскольку, во-первых, с первых дней своей деятельности на этом посту И. Болтин вносит на рассмотрение Синода предложения о разъяснениях различных законодательных актов и решений самого Синода; во-вторых, ему были подчинены инквизиторы, выполнявшие роль фискалов духовного ведомства, и канцелярии Синода.

Впрочем, должность обер-прокурора Синода не сразу стала важной и авторитетной. Его влияние было гораздо слабее, чем влияние генерал-прокурора в Сенате. И. Болтин не пользовался таким доверием императора, как Ягужинский, в то время как многие синодские члены были в тесных непосредственных отношениях с Петром. Не ощущал синодский обер-прокурор поддержки и со стороны генерал-прокурора, который фактически и не рассматривал его в качестве своего подчиненного.

Нередко требования и протесты Болтина, особенно по финансовым вопросам, отклонялись Синодом. Первый конфликт

⁹⁸ Там же. С. 322.

⁹⁹ ПСЗ. Т. VI. С. 3979.

¹⁰⁰ Там же.

¹⁰¹ Там же. № 4001.

между ними вспыхнул по поводу жалованья, незаконно полученного Синодом за январь — первую половину февраля 1721 г., т. е. время, когда Синод юридически еще и не существовал. Синод разъяснил обер-прокурору, что его члены в этот период были уже заняты подготовительными работами и переездом из Москвы в Петербург. Отказались члены Синода вернуть и те деньги, которые они получали в качестве церковных иерархов в своих епархиях, так сказать, по совместительству, хотя фактически были заняты только в Синоде. Пренебрежительное отношение Синода к своему обер-прокурору передавалось и чиновникам канцелярии, которые не стремились выполнять его требования, не получив санкции у членов Синода. Синод не позволял обер-прокурору решать кадровые вопросы своей канцелярии, хотя порядка там было еще меньше, чем в светских ведомствах: процветали волокита, бесхозяйственность и, конечно, поборы всех сортов. Бессилие обер-прокурора объясняется не столько недостатками правового положения, сколько его удаленностью от верховной власти. Болтин был лишь армейский полковник, который, даже будучи обер-прокурором, продолжал получать свой полковничий оклад 300 руб. в год, в то время как его подчиненный — обер-секретарь Синода получал 1200 руб. Его просьба о повышении жалованья так и осталась без удовлетворения. Царские указы в Синоде объявляли его члены, а не обер-прокурор.

Таким образом, в России возникает институт надзора, который хотя и получил французское название, однако был создан не по образу и подобию французской прокуратуры, а явился результатом творчества Петра I и включал элементы французской прокуратуры, шведских омбудсменов, шведских и немецких фискалов и чисто русские изобретения.

Из Франции, помимо названия, была заимствована иерархическая командная структура института (но если во Франции прокуроры были слугами закона, охраняющими интересы короны, то в России они стали слугами короны, охраняющими ее законы). Из Франции была заимствована главная функция — надзор за точным исполнением закона тем органом, при котором находится прокурор (но французские прокуроры были при судебных органах, а русские главным образом при административных). Напомним, что и другие судебные функции прокуратуры были отброшены Петром на самом первом этапе работы над проектом. Поэтому утверждение В. И. Веретенникова, что «основные черты в деловых отношениях французской генерал-прокуратуры к парламенту были повторены во всем их объеме в окончательной редакции «Должности» русского генерал-прокурора в отношениях его к Сенату»,¹⁰² справедливо лишь частично, скорее с точки зрения формы, а не содержания.

¹⁰² Веретенников В. И. Очерки истории генерал-прокуратуры... С. 46.

По своему назначению русский генерал-прокурор был ближе шведскому высшему омбудсмену. Так считали и С. Петровский,¹⁰³ и Н. Павлов-Сильванский,¹⁰⁴ и А. Н. Филиппов.¹⁰⁵ Напрасно В. И. Веретенников пытается противопоставлять должности французского и русского генерал-прокурора шведскому высшему омбудсмену. Г. Фик, поведавший в 1718 г. царю о реформе государственного управления в Швеции и, в частности, о должности омбудсмена, в 1723 г. писал, что «чин ево был половина как генерала прокурора да половина генерала фискала».¹⁰⁶ Генерал-прокурору, так же как и омбудсмену, были подчинены фискалы (но следует иметь в виду, что фискальский надзор в Швеции был гласным). Так же как генерал-прокурор, омбудсмен надзирал за исполнением указов (но в Швеции преимущественно в судебной области). И тот и другой являлись фактически министрами при Сенате. (Но омбудсмен был призван ограничивать аристократические поползновения Сената в интересах короля, а русский генерал-прокурор должен был ограничивать уголовные поползновения сенаторов в их отношениях друг к другу, долгу службы и имуществу казны.) Итак, какой бы пункт «Должности генерал-прокурора» мы не взяли, в каждом можно отыскать европейские аналоги, но когда мы всю эту мозаику заимствований складываем, получается истинно русская самобытная картина, где император с генерал-прокурором вырисовываются на фоне вопиющих безобразий всех чиновников от мала до велика.

Человеком, стоявшим рядом с Петром, должен быть изображен первый и единственный за время царствования Петра генерал-прокурор Павел Иванович Ягужинский. Он оказался в кресле генерал-прокурора на своем месте. Более того, это был один из немногих «птенцов гнезда Петрова», который служил ему не только верой, но и правдой. П. И. Ягужинский (или Ягушинский) родился в 1683 г. в Москве. Отец его, перебравшийся в Россию из Литвы, начинал органистом церкви в немецкой слободе, затем поступил на военную службу и дослужился до майора. Павел Ягужинский начал службу пажем у фельдмаршала графа Ф. А. Головина. Затем был зачислен в Преображенский полк, становится денщиком Петра I, при этом переходит из лютеранской веры в православную. Сопровождает царя в военных походах и заграничных поездках.

П. И. Ягужинский знал несколько иностранных языков, что способствовало его дипломатической и административной службе. В 1718 г. царь поручает ему наблюдение за устройством коллегий. В 1719 г. Ягужинский участвует в переговорах со шведами на Аландских островах. В 1720 г. выполняет дипломати-

¹⁰³ Петровский С. О Сенате... С. 167—168.

¹⁰⁴ Павлов-Сильванский Н. Проекты реформ... С. 78.

¹⁰⁵ История Сената. Т. I. С. 209.

¹⁰⁶ Воскресенский Н. А. Законодательные акты... С. 276.

ческие поручения царя в Вене. Думается, выбирая Ягужинского на пост генерал-прокурора, Петр Великий учитывал не только его ум и организаторские способности, но в еще большей мере преданность и честность своего бывшего денщика. «Вот мое око, коим я буду все видеть, — представлял Петр сенаторам генерал-прокурора. — Он знает мои намерения и желания, что он заблагорассудит, то вы делайте; а хотя бы вам показалось, что оно противно моим и государственным выгодам, вы однако ж то исполняйте и, уведомив меня о том, ожидайте моего повеления».¹⁰⁷ Таким образом, он сказал даже больше того, что было зафиксировано в «Должности генерал-прокурора». Эта речь Петра свидетельствовала о наделении генерал-прокурора по существу диктаторскими полномочиями в период отсутствия царя в столице.

Но на практике полномочия генерал-прокурора оказались все же скромнее и не выходили за пределы «Должности». Главной функцией Ягужинского сделалось посредничество между императором и Сенатом, и в основном по текущим малозначительным делам: набор плотников, строительство на Васильевском острове и т. д. При этом генерал-прокурор не заслоняет собой Сенат от императора. Некоторые сенаторы по-прежнему пользуются не меньшим доверием Петра. Это, конечно, создает большие трудности Ягужинскому. Он иногда опасается докладывать то или другое дело царю, не узнав мнения сенаторов, прибегая для этого даже к помощи третьих лиц. Его мечтой является послушный Сенат. 18 октября 1722 г. он писал Петру: «Я бы желал, чтоб Сенат из таких средних людей был сочинен, чтоб сильных особ споров и браней меньше было».¹⁰⁸ При этом он исходил не из личных амбиций, а из интересов дела.

Как заметил М. И. Семевский, «вообще птенцы Петра Великого, смиренные, ручные при нем, с яростью клевали друг друга, лишь только он слетал с гнезда и оставлял их с общего согласия ведать и вершить дела империи».¹⁰⁹ Пост генерал-прокурора и учреждался для того, чтобы навести порядок в Сенате, но добиться этого было почти невозможно. Неоднократно П. Ягужинский жаловался царю: «Сенатское злообычное несогласие не только мною мало могло удержано быть, но наипаче ныне ссоры и брани стали быть и воистину немало остановки тем бывает».¹¹⁰

Одной из основных задач Ягужинского в первое время был подбор кадров. Дело это было непростое, поскольку окружен он был, по его словам, «коварными и лукавыми людьми, которые при смотреии государева интереса и партикулярные не на-

¹⁰⁷ Иванов П. Опыт биографий... С. 2.

¹⁰⁸ Голомбиевский А. А. Павел Иванович Ягужинский // Голомбиевский А. А. Сб. биографий кавалергардов. 1724—1762. СПб., 1901. С. 9.

¹⁰⁹ Семевский М. И. Царица Псковья. СПб., 1861. С. 112.

¹¹⁰ История Сената. Т. 1. С. 223.

заци оставляют».¹¹¹ Причём Ягужинский не только подбирает кандидатов на прокурорские посты, но и принимает активное участие в формировании канцелярии Сената. Он ставит перед Петром вопрос о необходимости назначения ещё одного обер-секретаря Сената, которых рассматривает как своих помощников. Ягужинский так объяснил целесообразность такой меры: «Понеже несказанная бездна дел, к тому ж небезподозрителен один и может партии иметь, а когда другой будет, то один за другим — глаза».¹¹² Он же занимался формированием других центральных и местных органов власти. 5 сентября 1722 г. уведомлял кабинет-секретаря А. В. Макарова: «В коллегии членов, также в надворные суды судей, кроме президентов, вице-президентов, и в провинции воевод и к ним ассессоров и камергеров и рентмейстеров всех, а земских и подчиненных комиссаров немного не всех выбрали и по местам отправлены».¹¹³ Но как ни трудно было «людей достойных сыскивать», Ягужинский в целом набрал неплохой состав. 17 апреля были утверждены царем прокуроры в коллегии и в Петербургский и Московский надворные суды.¹¹⁴ Своих подчиненных генерал-прокурор стремился изолировать от какого-либо постороннего влияния, защитить их от нападков центральных и местных чиновников, но и требовал от них беспрекословного выполнения своих обязанностей. С целью контроля за подчиненными и, видимо, для независимости от Сената Ягужинский создает, наряду с подчиненной ему сенатской канцелярией, ещё одну собственно генерал-прокурорскую.

Прокуроры начинают активную борьбу с рутинной, требуют исполнения регламентов и указов, постоянно доносят генерал-прокурору о тех безобразиях, которые творятся в их поднадзорных учреждениях. А он, в свою очередь, выносит на рассмотрение Сената доношения прокуроров коллегий о неприсутствии их членов положенного времени, об опозданиях и прогулах не только членов, но и президентов и вице-президентов коллегий. В 1723 г. по жалобе прокурора юстиц-коллегии Ржевского в Сенат был приглашен ее президент граф Апраксин для объяснения того, почему «коллегия отягчена такими делами, которых из подчиненных судов брать, а других вновь зачинать оной коллегии не надлежало».¹¹⁵

Ягужинский практически не имел нареканий от царя за неисполнительность. Недаром Петр говорил: «Если что-нибудь смотрит Павёл, то я знаю это так верно, как будто бы сам ви-

¹¹¹ Фурсенко В. Граф Павел Иванович Ягужинский // Русский биографический словарь. СПб., 1913. С. 14.

¹¹² Там же.

¹¹³ Там же. С. 13.

¹¹⁴ Воскресенский Н. А. Законодательные акты... С. 253.

¹¹⁵ Веретенников В. И. Очерки истории генерал-прокуратуры... С. 83.

дел». ¹¹⁶ Вот характерный пример. 20 мая 1724 г. Ягужинский получил от Петра письмо следующего содержания: «Господин генерал-прокурор! Которые прокуроры от коллегий здесь, прикажи им, чтобы они свои конторы здесь гораздо посмотрели, так ли делается как надобно; а ежели что не так, чтоб тебе рапортовали и оных бы сыскав и освидетельствовав, наказать, понеже за глазами, чаю, много диковинок есть». ¹¹⁷ Ягужинский в тот же день дает указание обер-секретарю Сената: «Прикажи прокуроров от всех коллегий собрать и объявить им письмо, каково императорское величество писать ко мне изволил». ¹¹⁸ Он немедленно требует рапорты на сей счет коллежских прокуроров, сопровождая это такого рода сентенцией: «Мне не без зрения, что государь мне сам о должности моей напоминает. Нашей прокурорской конторе о сем тоже думать надобно». ¹¹⁹

Единственный с кем не смог сработаться П. Ягужинский был его первый помощник — обер-прокурор Григорий Григорьевич Писарев. Капитан-поручик гвардии Писарев отличился в розыске по делу царевича Алексея и бывшей царицы Евдокии Лопухиной и был взят в прокуратуру из Тайной канцелярии. И по деловым, и по моральным качествам он стоял гораздо ниже П. Ягужинского. На эту должность Писарев, видимо, попал по протекции А. Д. Меншикова, который и тогда уже и тем более позже рассматривал Ягужинского как одного из своих самых опасных соперников в борьбе за влияние на царя.

Но основной конфликт в Сенате в 1722 г. разгорелся у Писарева не с Ягужинским, а с вице-канцлером П. П. Шафировым. Как писал сам Скорняков-Писарев Екатерине, «Павла Ивановича (Ягужинского) некоторые плуты привели на меня на недоброхотство и то видя, из господ Сената некоторые чинят мне обиды, а паче господин барон Шафиров великие чинит мне обиды, неоднократно в Сенате кричал на меня и в делах ваших при Павле Ивановиче говорить мне не велит, и в день получения ведомости о входе ваших величеств в Дербент в доме Павла Ивановича, видя меня зело шумного (пьяного), заколол было меня шпагою, и после того за мое спорное ему предложение называл меня в Сенате лживцем, чего уже мне по жалованной вашим величеством саржи (должности) терпеть не мочно». Этот отрывок письма свидетельствует не только об отношении Скорнякова к Ягужинскому, но и о нравах общества, в котором развивалась прокуратура. Кричал на Скорнякова и Ягужинский, жаловался на него Петру и Шафиров: «Озлобился он на меня за то, что при слушании и сочинении приговора по делу князя Меншикова о размежевании земель почепских не захотел я до-

¹¹⁶ Муравьев Н. В. Прокурорский надзор... С. 271.

¹¹⁷ ПСЗ. Т. VII. № 4507.

¹¹⁸ История Сената. Т. I. С. 224.

¹¹⁹ Там же.

пустить противного указам вашим». ¹²⁰ В этой схватке победу не без помощи Меншикова одержал Скорняков. Вице-канцлер был приговорен судом к смертной казни, замененной царем ссылкой. Но для Скорнякова это была пиррова победа. За недостойное поведение в Сенате Петр отправил его надзирателем за строительством Ладожского канала. Ягужинский, видимо, сыграл не последнюю роль в ссылке Скорнякова-Писарева и назначении на его должность Ивана Бибикова.

Сам же генерал-прокурор ни в одном сколько-нибудь серьезном деле замешан не был ни при Петре, ни при его преемниках. Он мог даже позволить себе шутить с царем на эту тему. В анекдотах Я. Штелина о Петре Великом рассказывается о таком забавном случае: «Государь, заседая однажды в Сенате и выслушав доклад о разных воровствах, случившихся за несколько до того дней, пришел в такой гнев, что поклялся прекратить оные и тотчас сказал генерал-прокурору Ягужинскому: „Сейчас от моего имени указ во все государство такого содержания, что если кто и насколько украдет, что можно купить веревку, тот без дальнейшего следствия повешен будет“. Генерал-прокурор, выслушав такое строгое повеление, взялся уже было за перо, но несколько поудержавшись отвечал государю: „Подумайте, Ваше Величество, какие следствия будет иметь такой указ?“ „Пиши, — прервал государь, — что я тебе приказал“. Ягужинский все еще не писал и наконец с улыбкой сказал монарху: „Всемиловитейший государь! Неужели ты хочешь остаться императором один, без служителей и подданных? Все мы ворует, с тем только различием, что один более и приметнее, нежели другой“. Государь, услышав такой ответ, рассмеялся и замолчал». ¹²¹

Ягужинский не боялся столкновений не только с сенаторами, но даже и с членами императорской фамилии. Он, например, отобрал у царицы Прасковьи колодника, которого она самоуправно подвергла пытке, «проникнув в Тайную канцелярию якобы для раздачи милостыни. И на просьбу царицы отдать ей колодника — ответил: „Что хорошего, государыня, что изволишь ездить ночью по приказам. Без именного указа отдать невозможно“, — и приказал отвести колодника к себе в дом». А вот Скорняков, которого прежде еще оповестил об этом событии дежурный офицер, не решился вмешаться и прекратить самоуправство.

Видимо, Петр был удовлетворен деятельностью своего генерал-прокурора. В 1723 г. он назначает его на почетную должность командира и капитана вновь учрежденной кавалергардской роты. В 1724 г. награждает орденом Андрея Первозванного.

¹²⁰ Соловьев С. М. История России... Кн. IX. С. 457.

¹²¹ Иванов П. Опыт биографий... С. 4.

Но доверие Петра к Ягужинскому не влияло на проведение царем в законодательстве принципа недоверия и надзора внутри самой прокуратуры. 30 января 1723 г. императорским указом вносится дополнение в главу XII «Должности генерал-прокурора». Она предоставила право обер-прокурору и обер-секретарю Сената доносить царю на генерал-прокурора, а обер-секретарям коллегий генерал-прокурору — на президентов коллегий.¹²² Таким образом, не только по своему назначению, но и по своему устройству прокуратура являлась воплощением принципа недоверия со стороны верховной власти ко всему аппарату в целом и каждому чиновнику в отдельности. Как заметил еще Н. В. Муравьев, при Петре «простое поручение заменилось действием на точном основании указов и регламентов, а личное доверие — организованным недоверием, которое и выражалось всюду проникающим надзором».¹²³ Видимо, говоря об «организованном недоверии», надо иметь в виду его положительные и отрицательные стороны. Всеобщая подозрительность, доносы и шпионство, аресты невинных, пытки, оговоры и самооговоры — все это были элементы системы тотального недоверия верховной власти не только к подданным, но и к подчиненным властям, и все это, конечно, не способствовало созданию в обществе и государстве климата законности и уважения к закону. Но, с другой стороны, нельзя же было по-старому закрывать глаза на творившиеся повсюду безобразия, нельзя же было доверять бездельникам и мздоимцам. Да, Петру Великому не удалось ни с помощью фискалов, ни с помощью прокуроров уничтожить великий кормленческий дух русской бюрократии. Однако первые зерна рациональной организации государственного надзора были им брошены, и хотя попали на неблагоприятную почву и вскоре чуть было совсем не погибли, но постепенно проросли.

Наряду с функцией надзора за деятельностью того учреждения, при котором состояли подчиненные генерал-прокурора, выражавшейся в основном в напоминании и протестовании, центральные и местные прокуроры с первых дней своего существования приобрели и функцию информации своего начальства. Причем, как полагает В. И. Веретенников, «у большинства прокуроров, сравнительно инертного, роль информационная, как обязательная и принудительная, была на первом плане, а о их контролирующей деятельности генерал-прокурор мало знал, вероятнее потому, что она была более или менее пренебрегаема, а не от того, что все шло так образцово и безукоризненно в данном учреждении, что прокурору только оставалось быть пассивным свидетелем этого совершенства».¹²⁴ Регулярно прокуро-

¹²² ПСЗ. Т. VII. № 4422.

¹²³ Муравьев Н. В. Прокурорский надзор... С. 286.

¹²⁴ Веретенников В. И. Очерки истории генерал-прокуратуры...

ры коллегий и надворных судов отправляли на имя генерал-прокурора рапорты о числе и характере рассмотренных дел и принятых по ним решений в форме ведомостей и таблиц.

Сейчас практически невозможно установить насколько эффективна была деятельность прокуратуры, учрежденной Петром I. Но очевидно, что великий реформатор сделал решительный шаг в правильном направлении. Доморощенная система надзора была далека от совершенства, она обладала органическими пороками антиправового государства, защищала от произвола чиновников не общество, а государство. Но все же в море всеобщего беззакония это был корабль, взявший курс к берегам пока еще не видимой земли твердого закона.

ПРОКУРАТУРА В XVIII ВЕКЕ

§ 1. ЦЕНТРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА

Смерть Петра и возведение на престол Екатерины I привели постепенно к сосредоточению фактической власти в руках аристократии. Это не могло не сказаться на положении генерал-прокурора, а затем и всей прокуратуры. Императрица, которая ни по своему происхождению, ни по своему характеру не могла чувствовать себя законной государыней, да к тому же и не имела никогда намерений заниматься политикой и администрацией, выполняла роль арбитра в постоянных спорах и конфликтах, вспыхивавших между прежними соратниками ее супруга. Характерно, что одно из первых и наиболее острых столкновений произошло между А. Д. Меншиковым и П. И. Ягужинским. И тот и другой относились к числу сторонников Екатерины I, но властолюбивый светлейший князь конфликтовал со строптивым генерал-прокурором еще при жизни Петра. А после его смерти не только Меншиков, но и Ягужинский полагали, что при императрице им должна принадлежать еще более важная роль.

Известная записка Ягужинского от 5 февраля 1725 г. «О состоянии России» претендовала по сути на проект «тронной речи» по крестьянскому вопросу. Она свидетельствовала о том, что генерал-прокурора и прежде волновала проблема разорения и голода русской деревни, но, видимо, при Петре он не решался говорить о повышении жизненного уровня народа за счет государства. Теперь же, «совесть свою очищая», он предупредил императрицу о «внутренней опасности», проистекающей от чрезмерных налогов и постоянных неурожаев: «... происходит тягость великая от того, что: а) беглые и умершие и взятые в солдаты в 1719 г. не выключены; б) престарелые, увечные и младенцы, от которых никакой работы нет, в тот оклад положены, а подушные деньги правят на наличных, чего

ради в такое неурожайное время крестьяне не только лошадей и скот, но и семенной хлеб распродавать принуждены, а сами терпеть голод, и большая часть может быть таких, что к пропитанию своему впредь никакой надежды не имеют, и велико уже число является умерших ни от чего иного, только от голоду (и не безужасно слышать, что одна баба от голоду дочь свою, кинув в воду, утопила), и множество бегут за рубеж польский и в башкиры, чему и заставы не помогают».¹ Ягужинский предупредил, что такая налоговая политика приведет государство «в конечную гибель и бедство», и предлагал значительно сократить подушную подать, сократить наполовину жалованье офицерам, а для компенсации отпускать их попеременно домой, оставлять младшего брата «хозяином в доме».

Кроме того, генерал-прокурор предлагал привести в исполнение Указ Петра о постоянных сенатских ревизиях всех провинций «для пресечения воровства и приведения в порядок сборов» и с той же целью восстановить ревизион-коллегию. Прения по этому докладу развернулись в Сенате летом и осенью 1725 г. Со многими доводами Ягужинского сенаторы согласились, и было принято решение: исключить из числа крестьян, облагаемых подушной податью, рекрутов, умерших, беглых, старых, увечных и малолетних; на 1726 г. взять с крестьян по 60 коп., а на будущие годы брать по 70; сократить армию и уменьшить военные расходы.²

Естественно, претензии П. И. Ягужинского играть роль главы Сената раздражали А. Д. Меншикова, тем более, что генерал-прокурор считал себя, не без оснований, компетентным в вопросах не только внутренней, но и внешней политики. 31 марта 1725 г. у Ягужинского и Меншикова состоялся шумный спор по этим проблемам, после которого, явившись в Петропавловский собор, где до 1731 г. стоял на катафалке гроб с телом Петра I, Ягужинский во всеуслышание заявил: «Мог бы я пожаловаться, да не услышит, что сегодня Меншиков показал мне обиду, хотел мне сказать арест и снять с меня шпагу, чего я над собою отроду никогда не видал».³ Эта выходка привела к подлинному скандалу. Екатерина заняла сторону Меншикова, и Ягужинскому пришлось просить у него прощения. Но он еще легко отделался. Этот инцидент мог повлечь и более серьезные последствия, если бы не заступничество герцога Голштинского. Однако и этого случая было достаточно, чтобы подорвать доверие императрицы к своему генерал-прокурору. И несмотря на то, что положение Ягужинского при дворе стабилизировалось и 30 августа он даже был пожалован орденом Александра Невского, но в числе членов Верховного тай-

¹ Соловьев С. М. История России с древнейших времен. Кн. IX. С. 568.

² ПСЗ. Т. VII. № 4650.

³ Соловьев С. М. История России... Кн. IX. С. 564.

ного совета, образованного 8 февраля 1726 г., его не оказалось, хотя указ о его учреждении был дан на имя генерал-прокурора.⁴ Прусский посланник утверждал, что «царица положительно не хотела назначать Ягужинского в Совет, ибо считала его нерасположенным к себе, что следовало приписать его неукротимой ненависти против князя Меншикова».⁵

И все же последние слова указа 8 февраля были обращены непосредственно к генерал-прокурору: «Поступать по данной вам инструкции и по присяжной своей должности, несмотря ни на кого, так перед Богом и государством чистой ответ дать, как честному и доброму человеку, надлежит».⁶ Практически же эта должность упразднилась в ее прежнем значении: 10 февраля Ягужинский, объявляя Сенату этот указ, последний раз присутствует в его заседании. Генерал-прокурор нужен был Петру для надзора за вельможами, а в условиях, когда монарх находился во власти вельмож, должность генерал-прокурора была излишней. Хотя формально Ягужинский не был освобожден от должности генерал-прокурора, но, будучи назначен шталмейстером в апреле 1726 г., а затем послом в Польшу, он с этого времени уже не числится и не именуется прежней должностью. Место генерал-прокурора остается вакантным. Обсуждая 23 мая 1726 г. штаты Сената Верховный тайный совет решил «отставить оклад, который даван генерал-прокурору, понеже оный имеет даван быть по его действительному чину от придворного штата».⁷

В Сенате функции генерал-прокурора были возложены на обер-прокурора Ивана Бибикова, которого в 1727 г. сменил Матвей Воейков. И хотя в «Должности Сената» в редакции 1726 г. права и обязанности прокуроров были сохранены и даже уточнены, но принципиального значения это уже не имело в связи с тем, что по сути реальный надзор и даже руководство Сенатом были сосредоточены в руках Верховного тайного совета.

Обер-прокурор не мог да, видимо, и не стремился заменить генерал-прокурора в Сенате. Его больше устраивала роль начальника сенатской канцелярии: он руководил обер-секретарями и другими чиновниками, вел переписку, осуществлял подбор и расстановку кадров, занимался штатным расписанием. Контроль за деятельностью сенаторов он не осуществлял, не пытался понуждать их к соответствующему исполнению регламентов и указов, не вмешивался в прения и голосование. Иногда Верховный тайный совет прямо упрекал обер-прокурора в том, что «он должности своей не исполняет», что «съезды

⁴ ПСЗ. Т. VI. № 4830.

⁵ Фурсенко В. Граф Павел Иванович Ягужинский // Русский биографический словарь. СПб., 1913. С. 18.

⁶ Веретенников В. И. Очерки истории генерал-прокуратуры в России доекатерининского времени. Харьков, 1915. С. 92.

⁷ История Сената. Т. 1. С. 408.

(сенаторов) бывают не по все дни, и то приезжают поздно».⁸ Обер-прокурор мог сказать в свое оправдание лишь то, что с 1727 г. тот же Верховный тайный совет возложил на него, помимо прежних, еще и обязанности рекетмейстера.⁹ Кроме того, в январе 1727 г. Верховный тайный совет решил понизить чин обер-прокурора до бригадирского, тогда как по Табели о рангах он был в генерал-майорском классе.¹⁰

Кампания сокращения расходов на управленческий аппарат повлекла за собой не только упразднение должности генерал-прокурора и генерал-рекетмейстера. В 1727 г. происходит фактически уничтожение надзорных учреждений. О фискалах уже говорилось. Та же участь постигла и прокуроров. 24 февраля 1727 г. с уничтожением надворных судов упразднялись и должности их прокуроров.¹¹ 9 августа 1729 г. наступила очередь главного магистрата, при котором до этого тоже состоял прокурор.¹² В 1727 г. происходит ликвидация и прокурорских должностей в большинстве коллегий. В изданном 12 сентября 1728 г. при Петре II важном «наказе» губернаторам, воеводам и их товарищам вовсе не говорится о прокурорах (видимо, к этому времени их уже нет). Прокуратура как ведомство практически прекращает свое существование.

В июне 1729 г. Верховный тайный совет слушал справку о прокурорах, подготовленную Сенатом. Из нее следует, что из 12 прокуроров коллегий на этой должности не осталось ни одного, причем прокурор штабс-контор коллегии в 1729 г. оставался «не у дел», а из семи прокуроров надворных судов «не у дел» к тому времени остались четверо. Видимо, это были не все прокуроры, так как, приняв решение дополнить справку, Верховный тайный совет по существу ее так и не рассмотрел, вероятно, за ненадобностью.¹³ В. И. Веретенников полагал, что эта справка составлялась с целью ликвидации должности обер-прокурора.¹⁴ Однако собранный им же самим материал свидетельствует, что Верховный тайный совет превратил обер-прокурора в свое «око» в Сенате и поэтому вряд ли был заинтересован в ликвидации этого инструмента контроля, хотя и за нижестоящим, но в какой-то мере потенциально оппозиционным органом. Подчинение же обер-прокуроров Верховному тайному совету было абсолютным: они передавали Сенату распоряжения и указы Совета и соответственно докладывали последнему об исполнении Сенатом его решений; по поручению

⁸ Сб. Русского Исторического общества. Т. 69. СПб., 1889. С. 70.

⁹ Там же. Т. 63. СПб., 1888. С. 196.

¹⁰ Там же. С. 73.

¹¹ ПСЗ. Т. VII. № 5007.

¹² ПСЗ. Т. VIII. № 5142.

¹³ Сб. Русского исторического общества. Т. 94. СПб., 1894. С. 753—755.

¹⁴ Веретенников В. И. Очерки истории генерал-прокуратуры... С. 94.

Сената обер-прокуроры составляли различные справки и отчеты, выполняли отдельные поручения. Причем для доклада не всегда обер-прокурор «впускался на заседание Верховного тайного совета», чаще его принимал тот или иной «министр», который выносил резолюцию по докладу Сената. Приказы Верховного тайного совета Бибииков и Воейков тоже получали разными способами: для этого обер-прокурора могли призвать на заседание Совета к кому-либо из его чинов, но могли прислать бумагу и с каким-нибудь протоколистом.

Отношения обер-прокуроров с Сенатом в этот период были сложнее: с одной стороны, обер-прокуроры выполняли его поручения и как бы находились в его подчинении, но с другой — и по сохранившимся традициям Ягужинского, и в какой-то мере благодаря близости к Верховному тайному совету в некоторых вопросах, преимущественно административно-хозяйственных и кадровых, прокуроры выступали как лица вполне самостоятельные и иногда даже оказывали некоторое воздействие на Сенат. Так, например, Сенат соглашался с предложениями Воейкова затребовать из разных учреждений справки и другие сведения о доходах и расходах, по его предложению решались общие вопросы содержания колодников. В сенатском «протоколе» 6 мая 1728 г. имеется следующее любопытное место: «Действительный штатский советник и обер-прокурор предлагал словесно о колодниках, которые ходят на связках, что оные скованы двойными цепями за шею, в чем от чужестранных не без подозрения; определено: справиться с указами, колодников на связки пускать велено ль, и буде велено, то впредь таковых за шею не вязать».¹⁵ Но в целом роль обер-прокуроров в Сенате оставалась пассивной. Большая часть дел представлялась ими в Сенат без комментариев по существу. Иногда обер-прокурор вносил на усмотрение Сената даже те дела, которые в соответствии с законом мог бы решать самостоятельно. Так, например, он не решается без согласия Сената предоставить колоднику, сидевшему при Сенате, свидание с родными.¹⁶

Наряду с обер-прокурором Сената до 1730 г. дожил только обер-прокурор Синода. 11 мая 1725 г. на место Ивана Болтина был назначен новый обер-прокурор лейб-гвардии капитан Алексей Петрович Баскаков. Болтин был сослан в Сибирь за то, что не донес своевременно о злоупотреблениях бывшего первоприсутствовавшего Синода и митрополита Новгородского Феодосия Яновского, уличенного в растратах и святотатстве.¹⁷

При Екатерине I положение обер-прокурора в Синоде оставалось по-прежнему непрочным. Образование Верховного тайного совета, которому был подчинен и Синод, не способство-

¹⁵ Там же. С. 119.

¹⁶ Там же. С. 116.

¹⁷ Соловьев С. М. История России. Кн. IX. С. 605.

вало усилению обер-прокурорской власти, которая не могла быть посредником между ними. Даже выдача жалованья Баскакову, как и прежде Болтину, зависела от усмотрения Синода. Так же трудно обер-прокурору давалось руководство синодской канцелярией, которая чувствовала слабость его позиции. Так, в период временного отсутствия Баскакова в Петербурге прекратилось ведение обер-прокурорского журнала, предусмотренное законом. По возвращении Баскаков письменно предложил Синоду дать на этот счет указание эзекутору, но получил ответ, что в таком журнале вовсе нет необходимости. Иногда члены Синода даже запрещали секретарям и эзекуторам записывать в протоколы официальные протесты обер-прокурора. Однако в тех случаях, когда Баскаков выступал от имени Верховного тайного совета, Синод выполнял его распоряжения незамедлительно и точно, но это посредничество было эпизодическим.

При Екатерине I Синод был разделен на два департамента: духовных и светских дел. В связи с этим обер-прокурор Баскаков был назначен заведывать делами второго департамента, а на его место назначен Раевский, но уже с должностью прокурора, а не обер-прокурора. Синод усмотрел в этом покушение на свои права со стороны Верховного тайного совета и, сдав этот указ в архив, оставил исполнять обязанности обер-прокурора Баскакова. Раевскому так и не пришлось вступать в должность. Баскаков же, хотя и продолжал именоваться обер-прокурором Синода, но и юридически и фактически превратился в руководителя департамента светских дел, вскоре переименованного в коллегия экономии. При этом он сохранял прежнюю зависимость от Синода. В связи с тем, что Сенат и Синод претендовали на руководство коллегией экономии, Баскаков оказался в трудном положении. При столкновении высших органов по поводу одного незначительного финансового вопроса Сенат, недовольный пассивной ролью обер-прокурора, предложил императрице уволить его «за оплошку», что и было сделано Анной Иоанновной. Синод же не встал на его защиту.¹⁸

Возрождение прокуратуры начинается после воцарения Анны Иоанновны в значительной мере благодаря П. И. Ягужинскому. После смерти Екатерины I Меншиков постарался побыстрее избавиться от своего неприятеля. Мольбы тестя Ягужинского графа Головкина перед юным императором Петром II способствовали только тому, что Ягужинского отправили не в Астрахань, как предлагал Меншиков, а на Украину. Но на сей раз ему повезло: в день его отъезда из Петербурга, 14 августа 1727 г., был свергнут всемогущий временщик. И уже 16 сентября последовал указ Верховного тайного совета о немедленном при-

¹⁸ Благовидов Ф. В. Прокуратура Святейшего Синода в XVIII и в первой половине XIX столетия. Казань, 1900. С. 124.

бытии генерал-лейтенанта Ягужинского в столицу. Вернувшись в Петербург, он вновь занял высокое положение в обществе и при дворе, но к генерал-прокурорским обязанностям не приступал и новой статской должности не получал.

В ночь с 18 на 19 января 1730 г. Ягужинский примкнул к верховникам и ратовал сначала за ограничение самодержавия, но, быстро уловив, что в числе верховных правителей ему быть не придется, кардинально изменил свои взгляды. Уже 20 января он посылает к Анне Иоанновне в Курляндию, тайком, камер-юнкера П. С. Сумарокова с неподписанным письмом и устным наставлением, предопределившим в дальнейшем действия императрицы. Однако тем временем по совместному решению Верховного тайного совета, Синода и генералитета Ягужинский был арестован и посажен в Кремле в каземат, где находился до уничтожения Анной Иоанновной предложенных ей «кондиций». После того как вместо «высокого» был вновь возрожден Правительствующий Сенат, Ягужинский был зачислен для присутствия в нем 4 марта 1730 г., но не сохранил титул генерал-прокурора, место которого, впрочем, не было никем замещено.¹⁹

Вопрос о восстановлении должностей генерал-прокурора и рекетмейстера был рассмотрен новым Сенатом еще 5 марта 1730 г., но если «рассудили, что рекетмейстеру быть надлежит», то о судьбе должности генерал-прокурора в сенатских протоколах сведений нет. Нельзя не согласиться с В. И. Веретенниковым, что разногласия по этому вопросу, поднятому, очевидно, по инициативе Ягужинского, свидетельствуют о недружелюбном отношении сенаторов к должности генерал-прокурора: «Сенат, следовательно, не отнесся, во всяком случае сразу, положительно к генерал-прокурорскому институту; Сенат не признал генерал-прокуратуру своей органичной частью».²⁰ И только в октябре 1730 г. императорским указом восстанавливалась должность генерал-прокурора и прокуроров в коллегиях и надворных судах. Указ констатировал, что состояние законности в стране ниже всякого уровня: «...в государственных делах слабое чинится управление и челобитчики по делам своим справедливо и скорого решения так, как указы повелевают, получить не могут, и бедные от сильных утесняемы, обиды и разорения претерпевают».²¹ Возрожденным органам прокуратуры вверялся надзор за тем, «чтобы челобитчики правым и нелицемерным судом удовольствованы, а в государственных делах рассмотрение и решение чинимы были со всякою ревностью и добрым порядком». Таким образом, прокуратура восстанавливалась во имя тех же благородных целей, что и создавалась

¹⁹ Фурсенко В. Граф Павел Иванович Ягужинский. С. 20.

²⁰ Веретенников В. И. Очерки истории генерал-прокуратуры... С. 124.

²¹ ПСЗ. Т. VIII. С. 5625.

когда-то Петром I. Интересен также факт, отмеченный в документе: «каким же указом оный чин, по кончине дяди нашего и государя, отставлен, и кем отрешен, о том нам неизвестно».

Временно исполняющим обязанности генерал-прокурора был назначен «сенатский член» граф П. И. Ягужинский. Посланник Лефорт доносил Польскому королю, курфюрсту саксонскому, что Ягужинский стал во главе Сената. Еще определеннее выразился английский посол К. Рондо: «Теперь Ягужинский первое по власти лицо после Ее Величества; он вправе войти в любую коллегия и пересмотреть в ней все дела; коллегии должны слушаться его приказаний; даже Сенат не может предпринять ничего без его согласия».²²

Ягужинский становится докладчиком сенатских дел у императрицы и соответственно доводит до сведения Сената именные указы и резолюции. Причем он выступает не пассивным информатором, а как фактический глава Сената, ставящий перед ним не процедурные, а существенные вопросы законодательства, управления и суда и предлагающий свои решения. По предложению Ягужинского Сенат принимает решения об экспорте 10 тыс. пудов железа в Англию, об изменении таможенных тарифов, о внесении изменений в порядок судопроизводства, о снабжении армии и т. д. Трудно сказать, выступал ли в таких случаях Ягужинский в качестве генерал-прокурора или сенатора, но его фактическое положение определялось именно сочетанием этих двух должностей. Однако ряд функций Ягужинским осуществлялся в полном соответствии с «Должностью генерал-прокурора»: напоминал сенаторам о необходимости подписывать протоколы, а в делах, по которым консенсуса достичь не удавалось, предлагал «подавать каждому свое мнение», ведал всеми хозяйственными делами Сената, а также представлял Сенату протесты нижестоящих прокуроров, хотя, как отмечает В. И. Веретенников, «эта сторона деятельности генерал-прокурора была развита слабо».²³ Как правило, с докладами в Сенате по таким протестам выступал не генерал-прокурор или обер-прокурор, а прокуроры коллегий. В соответствии с «Должностью» генерал-прокурор подбирал кандидатов на прокурорские должности и представлял их Сенату.

2 октября 1730 г. на место Воейкова обер-прокурором был назначен Анисим Маслов, который активно включился в работу. Он нередко подменял Ягужинского в роли генерал-прокурора и в Сенате, и при докладах императрице. Предлагавшиеся обер-прокурором проекты принимались Сенатом, как если бы они исходили от генерал-прокурора. Круг затрагиваемых им во-

²² Сб. Русского исторического общества. Т. 5. СПб., 1870. С. 385; и Т. LXVI. С. 193.

²³ Веретенников В. И. Очерки истории генерал-прокуратуры... С. 130.

просов был также широк, т. е. выходил за формальные рамки «Должности».

Таким образом, вследствие совмещения в лице Ягужинского двух высших постов (сенаторского и генерал-прокурорского) и, что не менее важно, благодаря личному доверию к нему императрицы, прокурорская власть заметно усилилась и приобрела, по выражению В. И. Веретенникова, «министерский ингредиент»,²⁴ проявлявшийся во вмешательстве прокуроров и прежде всего генерал-прокурора в дела управления и попытках руководить Сенатом, которые встречали понимание со стороны сенаторов.

Но возвышение Ягужинского продолжалось недолго. Придворные интриги, которым он при Анне Иоанновне уделял гораздо больше внимания, чем своим генерал-прокурорским обязанностям, не увенчались успехом. Несмотря на то, что Ягужинский участвовал в подготовке проекта о новом органе верховного управления, он не был включен в состав созданного в октябре 1731 г. Кабинета министров.²⁵ Этот факт Ягужинский воспринял как личное оскорбление. Он ругал немцев и даже обнажил шпагу против Бирона, за что любой другой угодил бы в Сибирь, но императрица не забыла услугу Ягужинского, оказанную в 1730 г., и он был отправлен послом в Берлин, формально при сохранении должности генерал-прокурора. Фактически же до 1740 г. его должность исполнял обер-прокурор.

С 1731 г. деятельность Ягужинского продолжил Анисим Маслов, который был заметной фигурой в государственной жизни, в отличие от обер-прокурора периода Верховного тайного совета. С. М. Соловьев назвал его «неутомимым взыскателем недоимок», а В. Строев сравнил со знаменитым петровским прибыльщиком Курбатовым, выделяя его как «самого энергичного и беспощадного изобличителя всевозможных непорядков и злоупотреблений администрации».²⁶ В. О. Ключевский писал, что Маслов был «родоначальник Сперанских, Милютиных и других государственных дельцов, мощной человеколюбивой мыслью поработавших над разрешением крепостного вопроса». Маслову принадлежит один из первых проектов ограничения крепостного права.²⁷ По словам В. О. Ключевского, он был одним из тех исторических лиц, «какие появляются и в темные времена народной жизни, помогая своим появлением мириться не с этими временами, а со страной, которая их допускает в своей жизни. Как обер-прокурор Сената, Маслов в рапортах императрице Анне и Бирону неумолимо обличал недобросовестность и бездельничество сильных правителей и самих сенаторов,

²⁴ Там же. С. 135.

²⁵ Строев В. Н. Бироновщина и Кабинет министров. М., 1909. Ч. 1. С. 84—87.

²⁶ Там же. С. 104.

²⁷ Сб. Русского исторического общества. Т. 108. СПб., 1900. С. 290—291.

а получив тяжелое и противное поручение выбирать многомиллионные податные недоимки, немолчно твердил о бедственном положении крестьян. Нравственному действию его нелицеприятной и мужественной настойчивости подчинялись даже такие нравственные сухари, как императрица и ее фаворит».²⁸ Правда, анализируя его деятельность на посту обер-прокурора, А. Н. Филиппов заметил, что среди его многочисленных предложений Сенату и обличений отдельных злоупотреблений нельзя найти никаких кардинальных или вообще широких мер борьбы со взяточничеством или другими пороками системы.²⁹ Но справедливым является возражение Веретенникова: «Если, действительно, не были широки „предложения“ Маслова Сенату, то происходило это не в силу того, что в голове Маслова не было достаточно широких планов и достаточно смелых и интересных идей. Как известно, не время было тогда таких общих планов, их не понимали, в них как бы не нуждались, а пожалуй, их и чуждались; вся деятельность аннинского Кабинета служит тому ярким доказательством. А раз так, то понятно, что умный и тонкий обер-прокурор был очень осторожен в каких-либо выступлениях своих, особенно перед бессильным Сенатом, с какими-либо широкого характера проектами».³⁰

В период руководства прокуратурой со стороны А. Маслова сохраняются тенденции, наметившиеся при Ягужинском. Правда, в первые годы прокурорства Маслова меньше стало предложений, исходящих от обер-прокурора, которые затем буквально или по существу повторялись бы в сенатских решениях. Как правило, свои предложения, а также протесты и доношения нижестоящих прокуроров Маслов препровождает в Сенат без проектов решения, только с тем, «чтоб соизволили по тем делам немедленно рассмотреть и по указам Е. И. В. решение учинить». Иногда заключительная фраза гласила: «Оное в высокое рассуждение Правительствующему Сенату при сем сообщаю».³¹ Но по-прежнему круг «предложений» обер-прокурора был достаточно широк и разнообразен и не ограничивался вопросами надзора. Он занимается аграрными проблемами, финансами, рекрутскими наборами, таможенными пошлинами и пр. Особенно ревностно заботился Маслов об увеличении доходов казны и сборе недоимок. Постепенно его «предложения» становятся более определенными и категоричными. Маслов представляет Сенату к назначению не только прокурорских, но и других чиновников, настаивает на пересмотре «штата гражданского», формулирует и требует привести в исполнение другие меры.

²⁸ Ключевский В. О. Соч. Т. 4. М., 1958. С. 313.

²⁹ История Сената. Т. 1. С. 605.

³⁰ Веретенников В. И. Очерки истории генерал-прокуратуры... С. 146.

³¹ Там же. С. 149.

Авторитет Маслова определяется и его личными докладами у Анны Иоанновны. Он мог от имени императрицы заявить сенаторам, что они съезжаются на свои заседания поздно. Объявлял Сенату именные указы и резолюции. Иногда Маслов присутствовал и в заседаниях Кабинета, который, в частности, возложил на него несвойственную прежде прокурору обязанность сбора, хранения и расходования так называемых доимочных денег. Причем в Кабинете обер-прокурор находил нередко поддержку в своих начинаниях, Министры, по крайней мере, не пренебрегали прокуратурой, как члены Верховного тайного совета.

Своих прямых обязанностей, связанных с борьбой против злоупотреблений чиновников, Маслов также не забывал. Бывший его коллега Григорий Скорняков-Писарев сообщал из Сибири: «Комиссары и сборщики с ясашных людей берут взятки и чинят обиды и разорения, тако ж и воеводы и головы берут немалые взятки, отчего несут тамошние жители обиду и разоренье, а у многих брали жен и детей в холопы, и ни в котором городе, как в Якутску, что в 2 года тысяч по 15 и больше воеводы наживают».³² Эта информация тут же доводилась до сведения Сената для принятия соответствующих мер. В 1734 г. Маслов предлагал Сенату потребовать отчет у военной коллегии о деньгах, отпускаемых на содержание русских войск в Польше, так как выяснилось, что, наряду с их довольствием из русской казны, они собирали «провиант, фураж и контрибуцию» с польского населения.³³ Как предписывала «Должность генерал-прокурора», Маслов осуществлял и непосредственный надзор за Сенатом. Определенные начальственные нотки чувствуются уже в 1733 г., когда Маслов подает «в Кабинет Ее Императорского Величества всенижайшее доношение» о том, что сенаторы проводят в присутствии много времени праздно, тогда как им надо разрешать много дел; потому он просит повелеть Сенату собираться дважды в день.³⁴

Постепенно авторитет Маслова в Сенате укреплялся. Это проявлялось прежде всего в его стремлении подписывать некоторые решения Сената наравне с его членами, что не встретило отпора со стороны сенаторов. Конфликт у Маслова с Сенатом возник в период его болезни, за два месяца до смерти. Он был вызван тем, что обер-прокурор, уже не присутствуя на заседаниях Сената, получая для просмотра сенатские приговоры, опротестовывал некоторые из них, т. е. фактически отменял. Сенаторы сочли, что «тем наносится Сенату обида, а в делах от того происходит замедление», а потому постановили: «Все протоколы, которые будут сочинены, прежде подписывания со-

³² История Сената. Т. 1. С. 606.

³³ Там же. С. 607.

³⁴ Веретенников В. И. Очерки истории генерал-прокуратуры... С. 162.

общать к нему, действительному статскому советнику (Маслову)». ³⁵ На это обер-прокурор ответил, что он не может смотреть протоколы, не выслушав дела, и предложил возложить эту функцию на обер-секретаря, с чем Сенат и согласился.

Таким образом, несмотря на отсутствие генерал-прокурора, прокуратура в первой половине царствования Анны Иоанновны не только возродилась, но и заметно окрепла. Шанс еще более усилиться у этого института появился в связи с возвращением в Петербург в 1735 г. П. И. Ягужинского, который благодаря примирению с Бироном вошел даже в состав Кабинета и вновь приобрел былую власть. Но на сей раз пребывание Ягужинского в должности генерал-прокурора продолжалось недолго — в апреле 1736 г. он скончался. Прокуратура осталась без руководства.

Только через два года, 11 апреля 1738 г., последовал именной указ о назначении Федора Ивановича Соймонова обер-прокурором Сената, остававшегося на этой должности чуть больше года. 16 октября 1739 г. его переводят генерал-кригс-комиссаром адмиралтейской коллегий. ³⁶ И до 28 апреля 1740 г., когда генерал-прокурором был назначен князь Никита Юрьевич Трубецкой, обе высшие прокурорские должности оставались вакантными. Такое отношение императрицы и Кабинета к прокуратуре свидетельствовало о том, что в этот период они в ней нужды не испытывали.

Однако накопление дел в Сенате и очередной всплеск произвола местной бюрократии заставил Верховную власть задуматься о том, как выправить положение. Кроме того, Сенат и соответственно надзор за Сенатом нельзя было сбрасывать со счетов в политических интригах придворной камарильи. Ф. И. Соймонов, как известно, был одним из конфидентов Артемия Волинского, назначенного в 1738 г. министром Кабинета. Как заметил А. Д. Градовский, «вообще в последнее время царствования Анны Иоанновны замечается какое-то особенное движение в высших сферах управления. Кабинет как будто сливается с Сенатом в одно целое и период времени 1738—1740 гг. изобилует так называемыми общими рассуждениями Кабинета с Сенатом. Эта новая форма доказывает очевидное сближение двух учреждений». ³⁷ Исследователь объясняет это сближение появившимся у Анны недоверием к Кабинету. Но, видимо, недоверие носило временный и неопределенный характер, и по мере того как доверие к Кабинету восстанавливалось, положение Сената, а вслед за ним и обер-прокурора принижалось. Думается, напрасно Веретенников пытается противопоставлять Маслова как личность Соймонову, который якобы «удовлетворял

³⁵ Там же. С. 161.

³⁶ Там же. С. 145.

³⁷ Градовский А. Д. Высшая администрация России XVIII столетия и генерал-прокуроры // Соч. Т. 1. СПб., 1899. С. 187.

средним требованиям, предъявляемым ко всякому, сидящему на месте обер-прокурора». ³⁸ Это мнение обосновывается только наличием двух выговоров в течение года, которые были наложены на Соймонова Кабинетом, и последующим его переводом на менее значительную должность.

Следует отметить, что Ф. И. Соймонов был человеком весьма образованным: он знал латинский, немецкий и голландский языки, был автором многих научных работ, в том числе «Истории Петра Великого», а также «Краткого разъяснения об астрономии». Придя в апреле 1738 г. на должность обер-прокурора, он столкнулся с полным развалом подведомственного учреждения. Во многих местах прокуроров к тому времени не было, не лучше обстояли дела и в самом Сенате. В августе 1739 г. Соймонов составил ведомость об исполнении указов. «Из ведомости видно, что с 1730 г. по 12 апреля 1738 г. (когда Соймонов вступил в должность) в Сенате из числа полученных указов и сообщений не было учинено исполнения по 79 именованным указам и по 126 сообщениям из Кабинета. В отмеченное время было исполнено: первых — 76, вторых — 118, итого 194». А в период его обер-прокурорства «было получено: 121 именной указ и 270 сообщений из Кабинета; из первых осталось без исполнения (к 1 августа 1739 г.) три указа, из вторых — четыре сообщения». ³⁹ Успех был, казалось бы, налицо, хотя, конечно, сейчас трудно определить насколько объективно эта ведомость отражала реальное положение дел.

Выговоры Соймонов получал за неумение организовать работу Сената. В протоколах Кабинета от 11 декабря 1738 г. говорится о получении им первого выговора. В этот день «призван в Кабинет обер-прокурор Соймонов, которому объявлено, что Ее императорскому величеству известно учинилось, что гг. сенаторы в присутствии своем в Правительствующем Сенате неблагочинно сидят, и когда читают дела, они тогда о них не внимают для того, что имеют между собой партикулярные разговоры и при том крики и шумы чинят, а потом велят те дела читать вновь, отчего в делах продолжение и остановка чинится. Тако ж в Сенат приезжают поздно и не дела делают, но едят сухи снятки, крендели и рябчики и указанных часов не высиживают, а обер-прокурор в том им, по должности своей, не воспрещает и, ежели б кто из сенаторов предложения его не послушал, на них не протестует. Того ради Ее Императорское Величество указала объявить ему со гневом и дабы впредь никому в том не упушал и о скорейшем исправлении дел труд и радение имел; а ежели кто из сенаторов что противно будут чинить, о том бы протестовал и записывал в журнал и всепод-

³⁸ Веретенников В. И. Очерки истории генерал-прокуратуры... С. 147.

³⁹ История Сената. Т. 1. С. 608.

даннейше Ее императорскому величеству доносил». ⁴⁰ Второй выговор был объявлен через месяц по существу за то же самое: 10 января 1739 г. «приказано: обер-прокурору Соймонову объявить выговор, чтоб впредь между указами (сенаторы) конфузии не чинили». ⁴¹

Бороться обер-прокурору с Сенатом, «распустившимся» за два года, не имея царской поддержки, было нелегко. Вот только два случая за 1739 г., когда Сенат откровенно отклоняет предложения обер-прокурора. Соймонов просил запретить коллегиям входить в Сенат с теми делами, которые им подведомственны, что вполне логично. Но Сенат постановляет представить по этому вопросу справку о делах такого рода и указ 1724 г. В другой раз Сенат отклоняет предложение Соймонова об отставке подозреваемого в злоупотреблениях губернатора Белгородской губернии в связи с расследованием жалоб на него со стороны губернского прокурора. ⁴² Конечно, чаще предложения обер-прокурора не вызвали возражений у сенаторов и, более того, ложились в основу сенатских решений, но все же Сенат не мог и не хотел рассматривать Соймонова в качестве своего начальника. Сенат воспротивился подписанию своих протоколов обер-прокурором, несмотря даже на «соизволение господ кабинет-министров».

Как представляется, В. И. Веретенников несколько преувеличивает роль обер-прокурора Соймонова, утверждая, что в этот период «роль Сената была, видимо, пассивна: он только санкционировал точные и в большинстве случаев вполне конкретные предложения генерал-прокурорской власти». ⁴³ Не вызывает сомнений и то, что Соймонов продолжал линию своих предшественников на подчинение Сената генерал-прокурорской власти, на расширение прокурорской компетенции, на вмешательство в дела управления, меньше внимания уделяя состоянию законности в стране. И все это на фоне того произвола, который так характерен для «бироновщины».

Сейчас даже трудно представить, что во времена «слова и дела» тоже существовала прокуратура. Но она так же мало могла спасти человека от арестов и наказаний, как и прокуратура Вышинского. Деятельность всесильной Тайной канцелярии оставалась безнадзорной, а вскоре и бывший обер-прокурор оказался в ее застенках. Безусловно, не всем представителям прокуратуры были чужды чувства гуманности и справедливости. Известен случай, когда Соймонов пытался вмешаться в дело вдовы Скобельиной с кабинет-секретарем Яковлевым, которое рассматривалось в Юрьевской канцелярии. Обер-прокурор

⁴⁰ Там же. С. 539.

⁴¹ Веретенников В. И. Очерки истории генерал-прокуратуры... С. 148.

⁴² Там же. С. 154.

⁴³ Там же. С. 173.

предложил передать это дело в Юстиц-коллегию, отметив «непорядочные поступки воеводской канцелярии». Но Сенат, вопреки его просьбе, передает дело в С.-Петербургскую губернскую канцелярию для окончательного решения. В данном случае, как, вероятно, и во многих других, прокурор был бессилен противостоять вынесению неправосудного решения.

Нередко обер-прокурор и его помощники представляли Сенату рапорты о неурожаях, в результате которых люди «пхнут и умирают».⁴⁴ Однако подобные единичные факты исчезают в море всеобщего беззакония и произвола, пронизывающего общество сверху донизу. Прав А. Д. Градовский, отмечая, что «надзора не только не было, но даже сама возможность его утратилась с отменой лиц, осуществлявших его, при прежнем устройстве Сената. Наконец, не только обыкновенный подданный, но даже опытный чиновник не мог определить, где находится последняя инстанция управления».⁴⁵

Последним этапом развития прокуратуры в период царствования Анны Иоанновны было назначение генерал-прокурором Никиты Юрьевича Трубецкого. Н. Ю. Трубецкой был одной из самых выдающихся посредственностей своего времени — типичный служака, царедворец и интриган. Символично, видимо, что именно этот беспринципный и даже бесчестный человек возглавил институт надзора, который к тому времени настолько обюрократился, что окончательно утратил благородные черты, присущие ему в момент создания.

Н. Ю. Трубецкой родился в 1700 г. Начал службу при дворе, через три года стал сержантом Преображенского полка. В 1730 г. он уже генерал-майор, а в 1738 г. становится генерал-лейтенантом, практически не участвуя ни в одном сражении. Оставив генерал-прокурорскую должность, он становится даже фельдмаршалом и президентом военной коллегии. На должность генерал-прокурора он попал благодаря активному расследованию дела А. Волынского, в котором сам чуть было не оказался замешан.

В должности генерал-прокурора Трубецкой сохраняет все качества своих предшественников, но в отличие от Соймонова получает доступ к императрице, а вследствие этого его «министерский ингредиент» увеличивается. Императорские указы он доводит до сведения не только Сената, но и других органов, например военной коллегии. Генерал-прокурор одновременно находится в подчинении Кабинета, получает от него указания, которые исполняет лично или передает в Сенат. Через Кабинет проходят его «всеподданнейшие доношения». Кабинет одобряет жалованье генерал-прокурора в размере 3600 руб. в год, т. е. больше, чем у многих сенаторов, в то время как сенатские кан-

⁴⁴ Там же. С. 168.

⁴⁵ Градовский А. Д. Высшая администрация России... С. 190.

целяристы получали по 200 руб., а сенатские курьеры по 6 руб. в год.⁴⁶

Из начинаний нового генерал-прокурора хотелось бы выделить два. «По словесному предложению» князя Трубецкого Сенат приказал напечатать 1200 экземпляров указов «о правосудии подтвердительных» и разослать их по церквам для чтения с амвона по воскресным дням в течение двух месяцев.⁴⁷ Кроме того, было принято решение о выделении в кадетском корпусе 20 кадетов для изучения юриспруденции.⁴⁸ Это тем более отрадно, если предположить, что они готовились для прокуратуры. До этого времени должности прокуроров замещались практически только гвардейскими офицерами, хотя и раньше на генерал-прокурора был возложен контроль за юнкерами, получавшими образование в школах при коллегиях и Сенате. Но о самих этих школах мало что известно, во всяком случае заметного следа в развитии гражданского образования, не говоря уже о юридическом, они не оставили.

По-прежнему в заведывании генерал-прокурора находилась сенатская канцелярия, пребывавшая к моменту назначения Трубецкого в таком же застойно-ленивом состоянии, как и Сенат. Генерал-прокурор пытается навести здесь порядок: устанавливает начало рабочего времени для ее сотрудников (подьячие должны были являться к половине пятого утра, а обер-секретари к половине шестого), доходит даже до таких мелочей, как вывешивание объявлений о часах дежурства сенатских секретарей «во убежании от докуки челобитчиков». 10 июня 1740 г. Трубецкой издает подробную инструкцию сенатской канцелярии, к пересмотру которой неоднократно обращается и впоследствии. В 1744 г. она была дополнена положениями о мерах дисциплинарной ответственности в виде штрафов, затем изменялась в 1749 и 1753 гг. В сенатской канцелярии был выделен особый отдел «у генерал-прокурорских дел», где трудился 1 канцелярист и 4 копииста.⁴⁹

Смерть Анны Иоанновны и приход к власти Бирона, у которого Трубецкой пользовался доверием, не внесли изменений в положение генерал-прокуратуры. 31 октября, т. е. через две недели после смерти императрицы, Трубецкой представил регенту реестр кандидатов на вакантные должности прокуроров, поскольку, как он писал в декабре 1741 г. Елизавете Петровне, в то время «в сенатской конторе и во многих коллегиях и в прочих судебных местах и губерниях прокуроров почти никого нет,

⁴⁶ Внутренний быт русского государства с 17 октября 1740 г. по 25 ноября 1741 г. Кн. вторая. М., 1886. С. 143, 144, 147.

⁴⁷ Веретенников В. И. Очерки истории генерал-прокуратуры... С. 186.

⁴⁸ История Сената. Т. 1. С. 609.

⁴⁹ Веретенников В. И. Очерки истории генерал-прокуратуры... С. 188.

а в некоторых, малых, хотя и есть, токмо люди уже зело престарелые и к тому неспособные; и для того, дабы генерал-прокурор, имея себе во всех местах добрых и надежных помощников, по званию его надлежащие взыскания и к скорейшему делпроизводению понуждение чинить и во всех местах правосудие наблюдать мог, назнача во все подлежащие места вновь достойных людей». ⁵⁰ Трубецкой наметил программу укрепления прокуратуры. Он предлагал обер-прокурора Синода назначать по представлению генерал-прокурора, чего прежде не было. Предлагал учредить прокурора сенатской конторы в Москве. Помимо 8 коллежских и 14 губернских, предлагались к утверждению также прокуроры: генерал-берг-директориума, коллегии экономии (в 1738 г. выделившейся из Синода), канцелярии от строений, монетной канцелярии, фортификационной конторы и ямской канцелярии. Итого: 36 прокурорских должностей. Реестр был утвержден Бироном 3 ноября 1740 г., а затем и Сенатом, но остался не исполнен в связи с дворцовым переворотом 8 ноября, который организовал Миних.

Ни фельдмаршал, ни новая регентша Анна Леопольдовна, как вскоре выяснилось, никакого доверия к Н. Ю. Трубецкому и его ведомству не испытывали. В связи с чем представленные кандидаты были назначены на другие должности. Так, предлагавшийся на пост обер-прокурора Синода Н. С. Кречетников был в июле 1741 г. назначен президентом ревизион-коллегии. А сам генерал-прокурор уже 27 ноября 1740 г. отправился в Ригу описывать имения бывшего регента. В январе 1741 г. был освобожден от должности обер-прокурора только что, 15 декабря, назначенный, но так и не приступивший к исполнению обязанностей Иван Иванович Бахметьев. И только 18 сентября 1741 г. на его место был назначен камергер Иван Онуфриевич Брыкин. До его назначения некоторые функции обер-прокурора были решением Кабинета возложены на генерал-рекетмейстера.

Даже обсуждение вопроса о прокуратуре несколько раз откладывалось, а на заседании Кабинета в январе 1741 г. он слушался вновь в такой постановке: «вместо прокуроров для лучшего порядка и смотра во исправлении дел потребно ль какие чины определить?» ⁵¹ Кабинет предложил ответить на этот вопрос Сенату. Сенаторы не противились такому подходу и к апрелю 1741 г. подготовили ответ Кабинету, советуя прокурорские обязанности возложить в коллегиях на президентов, в губерниях — на губернаторов и вице-губернаторов, в Синоде — на первых духовных персон. Замены же генерал-прокурору и обер-прокурору найти не смогли, «ибо в Сенате в членах главного, яко президента, не имеется», и предлагали эту проблему на усмотрение самой регентши.

⁵⁰ Там же. С. 180.

⁵¹ Там же. С. 197.

Кабинет не смог найти достойной замены должности генерал-прокурора. А может быть, изменилась политическая конъюнктура? Во всяком случае, когда в середине 1741 г. Трубецкой вернулся из Риги, он спокойно занял свой прежний пост и продолжал исполнять свои обязанности, как будто и не было попыток ликвидировать прокуратуру. И Сенат, несмотря на свои предложения, продолжал принимать предлагаемые генерал-прокурором проекты, иногда даже утверждая уже исполненные распоряжения. Правда, с проектами восстановления прокуратуры Трубецкой больше не обращался к верховной власти.

Только с приходом к власти Елизаветы Петровны прокуратура возрождается окончательно и на протяжении середины и второй половины XVIII в. крепнет и развивается. В ноябре 1741 г. Трубецкой вошел в состав Кабинета, переименованного в «Генеральное собрание как духовных, так и мирских особ». Естественно, что это сразу переменяло его отношения с Сенатом, возрождение которого только начиналось. Трубецкой фактически становится президентом в Сенате и, более того, даже в «Генеральном собрании» становится чуть ли не главным действующим лицом. Во всяком случае, именно генерал-прокурор объявляет 2 декабря 1741 г. именной императорский указ о необходимости обсудить вопрос: сохранять ли Кабинет или «правительство возобновить на том фундаменте, как оное было при жизни блаж. и в.-д. пам. гос. родителя Ея Петра Великого». Обсуждение это продолжено было 3 декабря, когда «собрание» выслушало и одобрило доклад генерал-прокурора «о сем деле».

Итак, своим возрождением Сенат был обязан своему генерал-прокурору. Но Трубецкой, восстанавливая петровскую форму правления, не ставил задачу ограничить свою власть сравнительно узкими рамками надзора, установленными «Должностью генерал-прокурора» 1722 г. И прав В. И. Веретенников, отмечая, что дело здесь не в личных амбициях Трубецкого, а в действии более могущественных сил, а именно «в эволюции всего государственного строя России».⁵² Действительно, генерал-прокуратура возрождалась с целью не столько усиления надзора, сколько усовершенствования управления. Петр создавал свою систему высших государственных органов в расчете на активную и универсальную роль монарха. Последующее развитие показало ее недостатки; в условиях «женского» правления стала сказываться со временем и органическая несовместимость самодержавия и коллегиального управления. Поэтому, даже взяв курс на реставрацию петровских учреждений, Елизавета и ее генерал-прокуроры должны были учитывать накопленный опыт и реалии дня.

Эволюция роли генерал-прокурора была медленной и нача-

⁵² Там же. С. 225.

лась, как мы видели, еще при Ягужинском, так что как прокурорам, так и Сенату она казалась естественной и неизбежной. Указом 12 декабря 1741 г. с восстановлением всех прав Сената подтверждались и права генерал-прокурора, а обер-прокурору указывалось на необходимость назначить прокуроров туда, «где прежде были».⁵³ Вскоре они были восстановлены в соответствии с прежними планами Трубецкого, который основное внимание своих подчиненных обращал на два момента. Во-первых, он требовал следить за тем, чтобы поднадзорные им учреждения присылали в Сенат только те дела, которые им неподсудны по точному указанию в законе. И, во-вторых, предлагал усилить надзор за сроками рассмотрения дел и сроками содержания под стражей. Причем с этой целью предписывал прокурорам строго следить за соблюдением членами присутствий своего рабочего времени, а если число заволокиченных дел увеличилось, то требовать от них и сверхурочной работы в соответствии с регламентом.

Таким образом, прокурорский надзор в елизаветинское время все больше формализуется и сводится, выражаясь петровским языком, только к смотрению за тем, чтобы «дела на столе решались». В этом отношении характерен запрос нижегородского губернского прокурора, который в 1743 г. намеревался выехать в губернию для того, чтобы лично убедиться в том, как идут «на адмиралтейство сборы». Генерал-прокурор не поддержал такую инициативу. Более того, он прямо указал, что «по провинциям и городам Вашему Благородию ездить не надлежит».⁵⁴ Кроме того, сам Трубецкой показывал пример своим подчиненным. Нам ничего не известно о его каких-либо инспекционных поездках для проверки состояния надзора и законности на местах. Он даже не поощрял приезды местных прокуроров в Петербург, предпочитая личным докладам переписку. В. И. Веретенников полагает, что собственно прокурорские дела занимали в деятельности Трубецкого меньшую часть времени. Не говоря уже о чисто придворной жизни, в которой он всегда принимал активное участие (например, Елизавета возложила на него много обязанностей, связанных с коронационными торжествами в Москве), Трубецкой вынужден был тратить много времени на непосредственное руководство сенатской канцелярией, сенатской караульной ротой, сенатской типографией, герольдмейстерской и печатной конторами Сената.

В условиях возвышения Сената генерал-прокурор постепенно утрачивает не только черты министра, но даже черты посредника между императрицей и Сенатом и «ока государева». О делах сенатских Елизавета узнавала и судила не только от

⁵³ ПСЗ. Т. XI. № 4480.

⁵⁴ Веретенников В. И. Очерки истории генерал-прокуратуры... С. 234.

Трубецкого, но и от сенаторов, среди которых находились более близкие ей люди (братья Шуваловы, например). В «предложениях» Трубецкого Сенату почти не встречается готовых решений или указаний к решению того или иного вопроса. Как правило, протесты своих подчиненных или жалобы частных лиц он передает на рассмотрение Сената в «оригинале». Генерал-прокурор опасается советовать Сенату не только по вопросу управления, но и по судебным делам. Свои конкретные пожелания и предложения Сенату Трубецкой подает только по кадровым и хозяйственным вопросам подведомственных ему учреждений. Генерал-прокурорские протесты на действия Сената являлись большой редкостью. Приносились они Трубецким императрице лишь при поддержке большинства сенаторов или наиболее влиятельных из них.

Столь же формальный, бюрократический и осторожный характер носила и деятельность сенатского обер-прокурора и прокуроров коллегий. Обер-прокурором при князе Трубецком был сначала И. О. Брылкин, а после его назначения в 1745 г. астраханским губернатором — А. И. Жеребцов. В 1755 г. Жеребцов становится московским вице-губернатором, а его место занимает А. И. Глебов. Ни Брылкин, ни Жеребцов никак не проявились на этой должности, находясь в тени генерал-прокурора. Если судить по документам, по отчетности, то может создаться впечатление, что прокуратура вела активную работу по борьбе с волокитой. Маловато было протестов на неправильные решения поднадзорных органов (в среднем, видимо, около 1 на сотню дел), но, как неоднократно указывал генерал-прокурор своим подчиненным, первейшая задача прокурора в том, чтобы, видя то или иное нарушение, не доносить сразу начальству, а стараться убедить соответствующее присутствие поступать правомерно и закон не нарушать. Зато прокуроры «инстиговали» коллегии и канцелярии являться в заседания вовремя и трудиться активно, чтоб дела рассматривались побыстрее и колодники в тюрьмах не засиживались. О выполнении этих обязанностей они представляли генерал-прокурору справки, да еще три раза в год ведомости: о решенных делах, о колодниках и о числе чиновников в учреждении. Судя по всему, эти ведомости в генерал-прокуратуре если и читали, то не проверяли. Да и как проверишь,—не устанавливая же надзор за надзорниками!

Между тем состояние законности в елизаветинское царствование было не лучше, чем прежде. Как утверждает В. М. Грибовский, «предания семнадцатого века воскресли во всей своей полноте и силе».⁵⁵ Вот только некоторые примеры, свидетельствующие об уровне законности в стране. «В Москве купцы вполне определенно жаловались в Сенатскую контору, что сам

⁵⁵ Грибовский В. М. Высший суд и надзор в России в I половину царствования императрицы Екатерины Второй. СПб., 1901. С. 80.

обер-полицмейстер Нащокин, приехав с командой на Полянку, приказал у торгующих съестными припасами и мелочью в шалашах ломать шалаша и отбирать товары, причем кричал команде: „Берите, что помягче!“, а у купца Иванова лавку и пять шалашей разломал до основания; Главный магистрат доносил Сенату, что присутствующий в московской полиции советник Воейков обижает и берет взятки с московского купечества, купца же Тимофеева бил плетью до того, что тот через два дня умер».⁵⁶ Итак, как заметил В. М. Грибовский, «полиция шалила». Какова была реакция прокуратуры на эти «шалости»? Самая неожиданная. По предложению генерал-прокурора в 1746 г. упраздняется должность прокурора при Полицмейстерской канцелярии, поскольку «канцелярия состоит не под Сенатом».⁵⁷

Но была власть и над полицией. С. М. Соловьев рассказывает: «Симбирский полицмейстер жаловался, что воевода Колударов вступает в полицейские дела, приказывает полицмейстера и команду его ловить, грозитя его, полицмейстера, бить кошками и людей его ловить и в тюрьму сажать и платье с них велит обирать... Полицмейстер терпел притеснение от воеводы, а воеводе доставалось иногда от другой силы. В Севске товарищ воеводы Борноволоков занимался в канцелярии делами, как вдруг присылает к нему генерал-майор Караулов, находившийся в городе для рекрутского приема, и потому велит явиться к себе, Борноволоков отвечает, что занят важными делами и потому благоволил бы генерал требовать по указному порядку от провинциальной канцелярии письменно или хотя и словесно, почему надлежащее исполнение последовать непременно имеет. Тогда Караулов прислал за ним двоих унтер-офицеров с угрозой, что если не придет, то пришлет команду вытаскать его под караулом. Борноволоков пошел и был встречен ругательствами, с него сняли шпагу и повели рынками и по улицам в торговый день в пятницу в батальонную канцелярию».⁵⁸ Невозможно перечесть весь скорбный мартиролог злоупотреблений администрации и суда елизаветинского времени. Нетрудно догадаться, что все эти зверства и беззакония творились при молчаливом согласии и Сената, и генерал-прокурора. Не секрет и то, что согласие это покупалось. Как заявлял майор Колычев в жалобе, адресованной Елизавете Петровне, «в Сенате добрых людей мучают и разоряют, сенаторы вора́м помогают. Какое в государстве чинится разорение и людям неповинным убийство, воровские сенаторов самовольные власти, чего и в республике не делается».⁵⁹ Достается в этом послании

⁵⁶ Там же. С. 80—81.

⁵⁷ Веретенников В. И. Очерки истории генерал-прокуратуры... С. 369.

⁵⁸ Соловьев С. М. История России... Кн. XII. С. 24—25.

⁵⁹ Грибовский В. М. Высший суд и надзор... С. 85.

и Трубецкому, которого Колычев называет «не хранителем а разорителем законов и генерал-фельдмаршалом-вором».

Нарушать закон было до смешного легко, а вот бороться с нарушениями и особенно со взятками достаточно трудно. Некоторые прокуроры пробовали, но, не находя поддержки у генерал-прокурора и в Сенате, отступались. «Несколько подобных дел возбуждает только прокурор юстиц-коллегии Жилин, да два дела — прокурор сысского приказа Безобразов; во всей же совокупности остальных учреждений можно сыскать только единичные примеры. Несомненно, что борьба с такими злоупотреблениями была вещь хлопотливая и очень неприятная для прокуроров того времени, как можно видеть из дела секретаря юстиц-коллегии Макова, чьи злоупотребления пытались раскрыть коллежский прокурор Жилин. Когда Жилин перед коллегией начал обличать Макова во взятках и вымогательствах, то этот последний сразу занял агрессивное положение и заявил коллегии „подозрение“ на прокурора. Жилин должен был писать „репорт“ по этому поводу генерал-прокурору, где просил оборонить его от таких обид и „учинить“ ему „надлежащую сатисфакцию“. А Маков в это время, со своей стороны, приносит в Сенат жалобу на преследования, которым он якобы подвергается со стороны прокурора. Генерал-прокурор передает все дело Сенату, который поручает сенатской канцелярии его расследовать. Понятно, раз попав в такую канитель и сам оказавшись чуть не в обвиняемых, прокурор не станет другой раз проявлять особой энергии в дальнейшем раскрытии злоупотреблений».⁶⁰

Вся система была запрограммирована на взяточничество как на основной источник доходов чиновника, и поэтому попытки отдельных, как правило, не самых умных людей бороться с нею наткнулись на стену вражды и непонимания. Законодательство в этот период остается гораздо менее значительным источником права, чем правосознание и обычай. Челобитные этого периода свидетельствуют, что установленный законом порядок разрешения дел никто не признавал, а многие чиновники о нем даже не знали. Да и откуда знать, если императорские и сенаторские указы публиковались от случая к случаю. Только в 1743 г. Елизавета приняла решение, что «в Сенат никаких предложений о чем бы они и от кого бы ни были, ни письменных, ни словесных, без письменных Наших указов за Нашею рукою — в действие не производить».⁶¹ А до этого именные указы объявлялись в Сенате чуть ли не все, получавшие аудиенцию у царицы. Но и принятый указ хотя и сократил число устных объявлений, тоже строго не соблюдался. Рутинная была сильна, да и Елизавета

⁶⁰ Веретенников В. И. Очерки истории генерал-прокуратуры. С. 321.

⁶¹ ПСЗ. Т. XI. № 8694.

вета не могла упомнить всех своих указов. Мало были знакомы с законами и прокуроры. В 1742 г. выяснилось, например, что в Синоде, коммерц-коллегии и судебном приказе нет ни одного экземпляра «Должности генерал-прокурора». ⁶² Постоянно не хватало текста законов в сенатской канцелярии. В 1743 г. генерал-прокурор вынужден был издать специальный приказ, запрещающий чиновникам брать книги законов с генерал-прокурорского стола. Им дозволялось пользоваться только теми экземплярами, которые имелись у регистратора. Тогда регистратура обратилась в Академию наук с требованием прислать следующие законы: 1) духовный регламент, 2) табель о рангах, 3) регламенты коллегий, 4) морской устав, 5) морской пошленный устав. Но первых двух текстов не оказалось и в Академии наук. ⁶³

Хронологическая систематизация законодательства тоже запаздывала. Указы Петра Великого (1714—1725 гг.) были изданы только в 1739 г., Екатерины I и Петра II — в 1743 г. ⁶⁴ Только в 1761 г. Сенат пришел к выводу, что удобнее публиковать хронологические сборники законов не по царствованиям, а по годам.

К концу елизаветинского царствования диктатура чиновников, видимо, стала настолько невыносимой, что по разным каналам и духовным и светским к императрице стали просачиваться сведения, которые заставляют задуматься, не напрасно ли была отменена смертная казнь.

В 1759 г. Елизавета специальным указом разрешила подавать челобитные на ее имя в тех случаях, когда жалобщики «в учрежденных местах и командах по каким-либо умышленным проискам, нападкам и притеснениям, или по пристрастию свойства, дружбы, лакомства и злобы, или по какой подлой от сильных лиц трусости, в правых делах своих и в претерпеваемых обидах и волокитах надлежащего правосудия, с законами сходного решения, защиты и обороны нигде получить не могут и тем, следовательно, уже к Ее императорскому величеству самой прибегнуть принуждаемы». ⁶⁵ После этого указа картина творящихся безобразий открылась Елизавете полнее. Характерно, что издание очередного указа о борьбе со взяточничеством было приурочено к назначению нового генерал-прокурора. Указ 16 августа 1760 г. призывал Сенат «истребить многие по подчиненным ему местам непорядки, без всякого помешательства умножающиеся», констатировал, что «ненасытная алчба корысти до того дошла, что некоторые места, учрежденные для правосудия, сделались торжищем, лихоимство и при-

⁶² Веретенников В. И. Очерки истории генерал-прокуратуры... С. 371.

⁶³ История Сената. Т. II. С. 213.

⁶⁴ Там же. С. 212.

⁶⁵ ПСЗ. Т. XV. № 10 980.

страстие предводительством судей, а потворство и упущение — одобрение беззаконникам».⁶⁶

Новым генерал-прокурором стал князь Яков Петрович Шаховской. Он родился в 1705 г. Начал службу солдатом Семёновского полка. В период регентства Бирона стал полицмейстером в Петербурге, затем 31 декабря 1741 г. назначен обер-прокурором Синода. На этом периоде его деятельности стоит остановиться подробнее. В период его обер-прокурорства происходит усиление прокурорской власти в Синоде. Елизавета приказала ему лично принимать все указы и устные распоряжения по духовному ведомству и делать ей ежедневные доклады. Уже в этой должности его отличали честность и неординарность и вместе с тем осторожная последовательность в достижении своих целей.

С самого назначения на должность обер-прокурора Шаховской оказался в положении подчиненного своему «командиру» генерал-прокурору Трубецкому. В соответствии с изменившейся инструкцией синодский обер-прокурор свои доклады должен был представлять не монарху, а генерал-прокурору. Однако это не ослабило, а скорее усилило роль обер-прокурора в Синоде, поскольку зависимость от генерал-прокурора была естественнее и формальнее для него, чем зависимость от членов Синода, которые всегда видели в нем не столько прокурора, сколько фискала, а поэтому старались всячески третировать его. Синод не сложил оружия и перед Шаховским. Неоднократные, устные и письменные протесты обер-прокурора по поводу взяток при назначении на духовные должности встречали негативную реакцию «отцов церкви». Иногда у князя Шаховского опускались руки. В одном из писем к императрице он признавался, «чтоб означенные дела в Синоде в надлежащее состояние привести возможности моей нет».⁶⁷

Особенно тяжелое положение сложилось у Шаховского после конфликта с Синодом по вопросу о сборе доходов и учете расходов церкви, когда он наложил временный запрет на выплату жалованья членам Синода, а тот в свою очередь постановил не выплачивать жалованье обер-прокурору. Но если Синод по высочайшему указу деньги получил через несколько дней, то Шаховскому пришлось в течение в общей сложности восьми месяцев добиваться аналогичной резолюции.⁶⁸ И все же, благодаря Елизавете, Шаховскому удалось провести в Синоде ряд важных решений, направленных на совершенствование порядка назначения священников, ужесточение ответственности духовных лиц за недостойное поведение, вымогательство платы за богослужение и т. п. При Шаховском канцелярия, наконец,

⁶⁶ Там же. № 11 092.

⁶⁷ Записки кн. Я. П. Шаховского. СПб., 1872. Приложения. С. 209—210.

⁶⁸ Там же. С. 54.

стала реально управляться обер-прокурором, который упорядочил делопроизводство, повысил дисциплину, эффективно используя меры взыскания и поощрения чиновников. Хотя наказания и награды по-прежнему налагались постановлениями Синода, но теперь уже только по представлению обер-прокурора. Однако нередко еще приказания Шаховского протоколисту фиксировать выступление того или иного члена Синода вызывали бурную реакцию высокого собрания.

Шаховской полагал, что для упрочения своего положения ему необходим надзор не только в центре, но и на местах. В связи с этим он предпринял попытку восстановить фактически ликвидированный институт инквизиторов. Они были учреждены в 1721 г., по подобию фискалов, во главе с протоинквизителем, который руководил провинциал-инквизиторами, а те в свою очередь рядовыми инквизиторами. Они назначались из монахов и должны были надзирать за деятельностью архиереев и всех других «духовных персон». Формально инквизиция должна была находиться под руководством обер-прокурора, но фактически подчинялась Синоду, который в ней не особо нуждался и ликвидировал ее 15 марта 1727 г.⁶⁹ Надзор был возложен, опять же формально, на поповских старост, подчиненных самим поднадзорным, и вскоре потерял всякое значение. Попытки Шаховского в 1747 г. возродить инквизицию встретили упорное сопротивление Синода. Обер-прокурор вынужден был отступить.

Другим средством, которое избрал Шаховской для надзора за деятельностью православной церкви на местах, стали жалобы на неправосудие в духовных судах, поступающие в Синод. Постепенно все жалобы такого рода сосредоточивались для рассмотрения в Синоде. Духовные власти еще меньше, чем светские, были склонны точно следовать букве и духу закона, поэтому стремление обер-прокурора восстановить справедливость или даже направить дело на доследование удовлетворялось Синодом только в тех случаях, когда не затрагивалась «честь рясы». Несмотря на все усилия Шаховского, Синод не только нередко отклонял его предложения и протесты, но и принимал прямо противоположные постановления, а иногда даже скрывал от него свои распоряжения.

Постоянные конфликты обер-прокурора с Синодом, видимо, надоели императрице, и в 1753 г. она назначает Шаховского генерал-кригс-комиссаром, т. е. министром военной промышленности, а на его место приходит Афанасий Иванович Львов.

Как уже отмечалось, генерал-прокурором Я. П. Шаховской назначается 15 августа 1760 г. Никакого переворота ни в Сенате, ни в прокуратуре, ни тем более в борьбе со служебным

⁶⁹ Благовидов Ф. В. Обер-прокуроры Святейшего Синода. Казань, 1899. С. 183.

произволом это назначение не произвело. Несмотря на то, что он сразу же направил строгие циркуляры подчиненным прокурорам и потребовал отчитаться, «какие в чем упушения и остановки», и не побоялся вступить в спор со всеильными братьями П. И. и И. И. Шуваловыми, никаких реальных результатов это не дало. На бумаге, в прокурорских отчетах все было гладко, а если где и были в чем «упушения и задержки», то только по «уважительным» причинам. И хотя сам он взятки не брал и был на редкость честным и порядочным человеком и хотел искоренить взяточничество, но не смог ничего сделать. Недостаточно усилий одного чиновника, даже если это и генерал-прокурор. Однако в своих проектах и предложениях он не шел дальше исправления допущенных нарушений (например, в подготовленном им указе о немедленных докладах Сенату доносов о взятках или проекте об увеличении жалованья чиновникам сенатской канцелярии и прокурорам). Не внес он изменений ни в стиль работы, ни в организационное устройство прокуратуры. Довольно объективная характеристика Шаховского была дана в записках Екатерины II: «Кн. Шаховской—оракул во всем, что касается внутренней формы, установленной законом, и чтобы распутывать ябеду и плутни; но он ненавидит новизну и особенно ту, какой его ум, мало развитый, не может постичь».⁷⁰

25 декабря 1761 г. со вступлением на престол Петра III Я. П. Шаховской был уволен, а на его место назначен Алексей Иванович Глебов. Причину своего увольнения он объясняет тем, что, будучи еще наследником престола, Петр Федорович неоднократно обращался к генерал-прокурору с требованием о выплате фабрикантам и откупщикам немалых денежных сумм из казны, на что Шаховской не всегда соглашался. И, по его словам, однажды будущий император заявил, что «когда Бог возведет его на российский престол, тогда он покажет меня на эшафоте».⁷¹ А. Н. Радищев, написавший биографию Я. П. Шаховского, взял к ней эпиграф из Г. Р. Державина:

Закону Божию послушен,
Чувствителен, великодушен,
Не горд, не подл и не труслив,
К себе строжае, чем к другому,
К поступкам хитрым не ревнив,
Идет лишь по пути прямому.⁷²

Подводя итог развитию генерал-прокуратуры в период царствования Елизаветы Петровны, А. Д. Градовский высказывает мнение, что это было время, когда генерал-прокурор в своей деятельности фактически сливается с Сенатом: «Два элемента — личный, в лице генерал-прокурора, и коллегиальный, в лице се-

⁷⁰ Записки императрицы Екатерины II. СПб., 1907. С. 710.

⁷¹ Записки кн. Я. П. Шаховского. С. 158.

⁷² Иванов П. Опыт биографий генерал-прокуроров и министров юстиции. СПб., 1863. С. 34.

натского присутствия, не только не враждуют, но действуют вместе, с полным сознанием, что сила их зависит от их органического соединения».⁷³ По существу с этим согласен и В. И. Веретенников, который отмечает, что при Елизавете генерал-прокурор «оказался, несомненно, в некоторой зависимости от Сената и, во всяком случае, не занимал по отношению к нему самостоятельного равного положения, а скорее ему подчинялся, его слушался».⁷⁴ Но верный своей идее противоположности генерал-прокуратуры и Сената, Веретенников выделяет несколько иную ее роль: «Возвысившийся Сенат принизил генерал-прокуратуру в отношении себя, подобно тому как приниженный Сенат предшествующего периода возвысил тот же институт за счет своих полномочий».⁷⁵

Кроме того, В. И. Веретенников продолжает искать и находит «министерский ингредиент» в деятельности генерал-прокурора в эту эпоху. Явно преувеличивая отдельные факты, он полагает, что уже в это время генерал-прокурор стал во главе межевого ведомства, частью дорожного и подготовки чиновничьих кадров.⁷⁶

Как видим, историков прошлого интересовала главным образом роль генерал-прокурора в системе высших органов власти и гораздо меньше его значение в осуществлении надзора за законностью. Правда, Веретенников отмечает, что при Елизавете этот надзор «является всегда исключительно формальным, делопроизводственным, не идущим глубоко, в своем существе очень мало энергичным, часто даже случайным».⁷⁷ Но для него это как бы второстепенный итог, производный от приниженности генерал-прокуратуры Сенатом. Мы же полагаем, что во второй четверти XVIII в. независимо от возвышений или понижений роли генерал-прокурора в чиновной иерархии и его отношениях с Сенатом, а также независимо от личных качеств лиц, занимавших эту должность, значение института прокуратуры в деле осуществления надзора за законностью оставалось минимальным и заключалось только в наблюдении за внешним порядком делопроизводства. Более того, на протяжении всего этого периода прокуратура продолжает оставаться случайным элементом в бюрократической системе самодержавия, пятым колесом в его телеге. И в высших сферах и на местах ее терпят, к ней даже постепенно привыкают, но нужды в ней никто не испытывает. Она сохраняется главным образом благодаря авторитету ее основателя — Петра Великого.

Итак, при Петре III и в начале екатерининского царство-

⁷³ Градовский А. Д. Высшая администрация России... С. 218.

⁷⁴ Веретенников В. И. Очерки истории генерал-прокуратуры... С. 379.

⁷⁵ Там же. С. 382.

⁷⁶ Там же. С. 380.

⁷⁷ Там же.

вания пост генерал-прокурора занимал А. И. Глебов. Его генерал-прокурорство (1761—1764 гг.) можно рассматривать как наиболее яркое проявление недостатков бюрократического надзора. Родился Глебов в 1722 г. Начал службу в пехотном полку. В 1754 г. был назначен обер-секретарем Сената, с 1755 г. — обер-прокурор Сената, с 1760 г. — генерал-кригс-комиссар. Человеком он был неглупым, но корыстолюбивым и, по всеобщему признанию, нечистым на руку. Его назначение на пост генерал-прокурора свидетельствовало о том, что фактически был взят курс на беззаконие, а чиновникам был брошен лозунг «обогащайтесь». Вместе с тем Глебов известен как автор трех важнейших манифестов Петра III: об уничтожении тайной канцелярии,⁷⁸ о секуляризации церковных земель,⁷⁹ о вольности дворянства,⁸⁰ а также указов о прекращении гонений и притеснений раскольников и о введении бумажных денег.

В период правления Петра III практически все серьезные резолюции на докладах Сената были написаны Глебовым и только подписывались императором. Но прокурорский надзор при нем фактически бездействовал. Как отмечает В. И. Веретенников, «бросается в глаза... почти полное отсутствие (буквально — один-два случая) каких бы то ни было доношений и протестов от представителей центральной и областной прокуратуры».⁸¹ Глебов никогда не беспокоил Сенат своими предложениями, за исключением дел, связанных со службой чинов прокурорского надзора и сенатской канцелярии, а также сенатского хозяйства. Челобитные, которые Глебов передавал Сенату, поступали к нему, как правило, от Екатерины с соответствующими резолюциями. И только однажды, в 1762 г., тоже, видимо, по наставлению императрицы разослал подчиненным прокурорам «предложение», в котором напоминал о необходимости иметь во всех учреждениях дежурных секретарей. Других следов его общения с представителями центральной и местной прокуратуры не обнаружено.

Однако с формальной стороны прокуратура, кажется, не претерпела никаких изменений: назначались прокуроры (в центральных ведомствах — по высочайшему повелению, в губерниях — сенатскими указами), регулярно поступали отчетные ведомости и справки с мест, не было нареканий и на посещения прокурорами заседаний присутственных мест. А между тем, как вынуждены признавать даже биографы Глебова, «судебная часть, вверенная его надзору, представляла в себе тогда крайнее расстройство; лихоимство господствовало в судебных местах в высшей степени. Судьи, без всякого знания и способностей,

⁷⁸ ПСЗ. Т. XV. № 11 445.

⁷⁹ Там же. № 11 441, 11 687.

⁸⁰ Там же. № 11 444.

⁸¹ Веретенников В. И. Очерки истории генерал-прокуратуры... С. 384.

извлекали доход из всего».⁸² Екатерина II неоднократно высказывала претензии на этот счет своему генерал-прокурору. Они содержатся и в некоторых указах: «Об удержании судей и чиновников от лихоимства» от 18 июня 1762 г.⁸³ «О подаче еженедельных меморий Сената о решенных делах»,⁸⁴ «О прекращении сенатской вражды и раздела на партии» от 6 июня 1763 г.⁸⁵ «У Глебова очень большие способности, соединенные с равным прилежанием, — отмечала в своих записках Екатерина. — Это олицетворенная находчивость, но он плут и мошенник».⁸⁶

Глебов был одним из покровителей известной помещицы Салтыковой (Салтычихи).⁸⁷ В числе злоупотреблений Глебова можно считать и аферу с винными откупам в Иркутской провинции и связанное с ней дело следователя Крылова. Цинизм и безнаказанность деяний Крылова и его патрона поражают даже сегодня. Дело Крылова стало каплей, которая переполнила чашу терпения императрицы. Глебов был уволен с должности генерал-прокурора.

Начало этого дела — 1756 г., когда Глебов, будучи обер-прокурором, решил заключить с Сибирским приказом договор о поставке вина в кабаки всей Иркутской провинции.⁸⁸ Устранив конкурентов, он купил так называемый откуп, но тут же перепродал его иркутским купцам втридорога. Возмущенных иркутских купцов и поддержавшего их вице-губернатора Вульфа он решил нейтрализовать обвинением купечества в спекуляциях при продаже вина в предыдущие годы. С этой целью в 1758 г. он посылает коллежского асессора Крылова в качестве следователя. Прибыв в Иркутск 8 июля, Петр Крылов получил в свое распоряжение секретаря, 6 канцеляристов и карательную команду из 25 солдат (по другим сведениям 78) и унтер-офицера и приступил к арестам и конфискациям. Как свидетельствуют местные хроники, он арестовал большинство зажиточных людей Иркутска (120 человек), включая председателя и членов городского магистрата, и наложил на них контрибуцию в зависимости от материального положения: от полутора рублей до 15 тыс. Сумма устанавливалась по доносу купца Елезова, пользовавшегося доверием Крылова. Когда богатый купец Бичевин отказался платить, его били кнутом и поднимали на виску, т. е. привязывали к ногам колоду в 10 пудов, резко поднимали на дыбе и опускали. Купец заплатил деньги и вскоре умер. Всего Крылову удалось собрать более 150 тыс. руб.

В ходе следствия по делу самого Крылова было установлено, что, по крайней мере, 11 тыс. руб. были им отправлены Глебову. Сверх того Крылов и его подручные получали подарки мехами, чаем и другими товарами. Но на этом зверства Крылова не заканчиваются. Вдобавок ко всему он был пьяница и развратник. Он сделал наложницей дочь хозяина дома, в котором остановился, пытался изнасиловать его мать и жену, изнасиловал девочку 10 лет и девушку 20 лет. Для того чтобы скрыть свои преступле-

⁸² Иванов П. Опыт биографий генерал-прокуроров... С. 38.

⁸³ ПСЗ. Т. XVI. № 11 616.

⁸⁴ Там же. № 11 839.

⁸⁵ Там же. № 11 845.

⁸⁶ Записки императрицы Екатерины II. С. 710.

⁸⁷ Грибовский В. М. Высший суд и надзор... С. 208.

⁸⁸ Бумаги из дела о генерал-губернаторе А. И. Глебове и сибирском следователе Крылове // Сб. Русского исторического общества. Т. 1. СПб., 1867.

ния, Крылов принимал некоторые меры предосторожности. Во-первых, он запретил всем обывателям выезжать из города, и, когда купец Сибиряков ослушался этого приказа, в его доме был произведен обыск, и все родственники были арестованы и закованы в кандалы. Во-вторых, он пытками добивался от подсудимых оговоров и самооговоров, всего он «пропустил» через застенки около 70 человек. Не надеясь на охрану, он развесил в своей спальне целый арсенал заряженных ружей и пистолетов.

Еще летом 1759 г. и Вульф, и местный епископ Софроний отправляли в Петербург жалобы на Крылова, последняя попала лично в руки императрице. Результатом этого стало предписание Сената передать все материалы дела в Главный магистрат, а информацию о нем направить в Москву в сенатскую контору и в другие инстанции. Этот указ был получен в декабре 1759 г. А в марте 1760 г. Крылову было велено следствие окончательно закончить и прибыть в Петербург. Но он отказался исполнить это предписание, на почве чего и вступил в конфликт с вице-губернатором Вульфом. Его безобразия продолжались до той поры, пока в августе 1760 г., т. е. через два года (!), он не решил арестовать и вице-губернатора. На следующий день он объявил, что сам вступает в должность вице-губернатора «по единодушной просьбе всех жителей города».⁸⁹ Произведя себя в вице-губернаторы, он добрался и до дворян: арестовал подполковника Свободского и некоторых секретарей, высек поручика Юсупова и его жену, избил майора Замошникова и др.

Об аресте Вульфа было сообщено сибирскому губернатору в Тобольск, который дал указ об аресте Крылова. Прибывшие казаки сначала освободили Вульфа, а потом с большими предосторожностями, ночью смогли арестовать и самого узурпатора. После ареста был получен императорский указ об отправке Крылова этапом в Петербург. Когда он был доставлен в столицу, Глебов уже стал генерал-прокурором, и до воцарения Екатерины дело вообще удалось замять.

При Екатерине дело Крылова и Глебова возобновили, и оно тянулось до 1764 г., когда наконец императрица вынесла приговор. Глебов за то, что казенные доходы «обратил в свой собственный прибыль», подлежит не только лишению всех чинов, но и «впятому наказанию», однако (!), «Мы единственно из милосердия нашего повелеваем отставить его от всех дел и должностей вечно» и конфисковать незаконно полученные доходы. Более того, ему даже был сохранен генеральский чин. Крылов пострадал серьезнее. Его было велено высечь кнутом в городе Иркутске и сослать в вечную каторгу с конфискацией всего имущества в пользу потерпевших. (Правда, иркутские купцы рассказывали, что через несколько лет они встречали Крылова в Петербурге в форменной одежде.)

Но гнев царицы был не долгов. Уже в 1773 г. Глебов вновь был принят на службу. В 1775 г. уже находился в числе судей над государственным преступником Е. Пугачевым. А в 1776 г. становится генерал-губернатором. Правда, в 1784 г. он снова проворовался, и на сей раз его уже окончательно отстранили от службы.

Другой причиной отставки Глебова послужила, вероятно, сенатская реформа, которая затронула и прокуратуру. Екатерина была крайне недовольна Сенатом. Она, как и ее предшественники, вновь сталкивается с постоянными опозданиями сенаторов, их не относящейся к делу болтовней, некомпетентностью. Даже через 20 лет она не забыла, как поразил ее тот факт, что сенаторы не знали числа городов в России и не

⁸⁹ Щукин Н. Крылов, следователь в Сибири // Луч. Сб. СПб., 1866. С. 200.

имели даже карты империи. Царица, присутствовавшая в Сенате, послала в Академию наук купить такую карту. Недели и месяцы рассматривали сенаторы самые пустяковые дела.⁹⁰ По-прежнему сильны в Сенате оставались традиции строго карать «маленьких» людей и покровительствовать «большим». Как и во времена «Русской правды», сенатские приговоры зависели от социального положения преступника и жертвы. Как правило, только при личном участии Екатерины доводились до конца дела о взяточничестве и самоуправстве должностных лиц выше воеводского уровня.

Отвратительно обстояли и финансовые дела в стране, а Сенату даже не были точно известны доходы и расходы бюджета. Екатерина понимала, что дело не только в персональном составе Сената. Истоки неработоспособности Сената она справедливо усматривала в том, что в нем соединялись четыре власти: законодательная, исполнительная, судебная и надзорная. Мысль о реорганизации Сената была высказана в проекте «Устава Верховного правительства». Его автор Н. И. Панин, будучи сторонником идеи создания Государственного совета, полагал, что, помимо сугубо административных, деловых преимуществ, разделение Сената на департаменты будет гарантией и его политической лояльности и исполнительности. В связи с этим он предлагал переоценить роль генерал-прокурора, поскольку самодержавный государь, «конечно, не может через одно око рассматривать все разные в управлении государства надобности по переменам времен и обстоятельств, почему в существе генерал-прокурор остается только тем оком, которое в Сенате порядок производства дел и точность законов наблюдать должен».

Таким образом, предложения Панина сводились к ограничению функций генерал-прокурора только надзором в том формально-бюрократическом духе, который существовал в последние годы елизаветинского царствования. Хотя он и соглашался с тем, что и Ягужинский, и Трубецкой играли более значительную роль в высшей администрации, но считал нецелесообразным сохранять ее и в дальнейшем. Вот как он объяснял причины усиления власти Трубецкого: «Князь Трубецкой тогда первую часть времени прокуратуры производил по дворскому фаверу, как случайный человек, следовательно не законы и порядок наблюдал, но все мог, все делал и, если осмелиться сказать, все прихотливо развращал, а потом сам стал быть угодником фаворитов и припадочных людей».⁹¹

Императрица довольно долго обсуждала проект с разными людьми, взвешивала «за» и «против». По мнению В. М. Грибовского, решающим аргументом, но не теоретического, а эмо-

⁹⁰ История Сената. Т. II. С. 333.

⁹¹ Сборник Русского исторического общества. Т. 7. С. 214.

ционального характера стало известное нам дело Крылова — Глебова, на фоне которого и Сенат предстал не в самом выгодном свете. В апреле 1763 г., приняв за основу панинский проект только в части разделения Сената, Екатерина поручает его рассмотрение особой комиссии, занимавшейся прежде вопросом о вольности дворянской. Подготовленный этой комиссией проект был принят 15 декабря 1763 г. Манифест о разделении Сената на департаменты и установлении штатов различным присутственным местам был принят одновременно с указом о наполнении судебных мест достойными и честными людьми и мерах к прекращению лихоимства и взяток,⁹² что должно было свидетельствовать о благородных целях реорганизации высших государственных органов.

В связи с разделением Сената на шесть департаментов (четыре в Петербурге и два в Москве) увеличилось число обер-прокуроров. В первом департаменте, который становился административно-политическим, т. е. должен был выполнять функции правительства, осуществлял надзор лично генерал-прокурор, а в остальные департаменты, которые вскоре приобрели исключительно судебные функции, назначались обер-прокуроры. По протестам обер-прокуроров генерал-прокурор мог передавать дела на решение общего собрания Сената. О назначении сенаторов и обер-прокуроров было объявлено 23 января 1764 г., а новый генерал-прокурор занял свой пост только в феврале. После долгих размышлений Екатерина остановила свой выбор на князе Александре Алексеевиче Вяземском. Назначение Вяземского долго удивляло современников. Румянцев заявил Екатерине по поводу этого назначения: «Вы, Ваше Величество, делаете чудеса, из обыкновенного квартирмейстера у вас вышел государственный человек».⁹³

А. А. Вяземский родился в 1727 г. Учился в кадетском корпусе, служил в армии, дослужился до генерал-квартирмейстера. В 1763 г. хорошо проявил себя при усмирении бунта рабочих и крестьян на сибирских заводах. В 37 лет становится генерал-прокурором. Но, к удивлению многих, он оправдал возложенные на него надежды. Большинство современников оставили о нем благожелательные отзывы, характеризуя его как умного и самое главное честного человека. Такого же мнения была о нем и Екатерина, она даже гордилась им как своим учеником. Только в мемуарах Г. Р. Державина князь А. А. Вяземский предстает деспотом и самодуром, мстительным и завистливым человеком. Но Державин недолго служил под руководством князя Вяземского, будучи советником в экспедиции о государственных доходах, и его впечатления весьма субъективны. К тому же следует иметь в виду, что будущий министр юсти-

⁹² ПСЗ. Т. XVI. № 11 989, 11 988.

⁹³ Иванов П. Опыт биографий генерал-прокуроров... С. 45.

ции и генерал-прокурор сам обладал нелегким характером и почти ни о ком не оставил добрых воспоминаний.

Реформа Сената не привела к изменению петровской «Должности генерал-прокурора», но, приступая к исполнению своих обязанностей, князь Вяземский получил от Екатерины «Секретнейшее наставление», которое следует рассматривать не только как научное изложение взглядов императрицы на прокуратуру, но прежде всего как инструкцию генерал-прокурору. К определению того, каким должен быть генерал-прокурор, Екатерина идет от противного: «Прежнее худое поведение, корыстолюбие, лихоимство и худая вследствие сих свойств репутация, недовольство чистосердия и искренности против меня нынешнего генерал-прокурора (Глебова. — С. К.), все принуждает меня его сменить и совершенно помрачает и уничтожает его способность и прилежание к делам...»⁹⁴ По ее мнению, это «несчастье» результат его дружбы с графом Шуваловым, «в руках которого он совершенно находился и напоился принципами, хотя и не весьма для общества полезными, но достаточно прибыльными для самих их». Нет ничего вреднее для общества, предостерегает Екатерина князя Вяземского, чем недоверие государя к генерал-прокурору, да и для генерал-прокурора это «хуже всего», так как только «власть Государская одна его подпора» в его сопротивлении влиянию «наисильнейших людей». Благородной государыне очень хотелось иметь такого же благородного генерал-прокурора. «Ежедневные случаи вас будут ко Мне предводительствовать, — продолжает императрица. — Вы во мне найдете, что я иных видов не имею, как наивящее благополучие и славу отечества и благополучие подданных».

В сенате Екатерина выделила две партии: в первой, по ее мнению, состоят люди честные, но недалекие, во второй — «виды далее простираются, но не ясно всегда ли оные полезны». Она полагает, что последние желают перенести на русскую почву государственно-правовые институты других стран, где им удалось побывать, без учета нравов русской нации. «Вам не должно уважать ни ту, ни другую сторону, — наставляет она Вяземского, — обходиться должно учтиво и беспристрастно». Генерал-прокурор должен проводить в Сенате политику императрицы, тогда и она его «не выдаст», и он заслужит уважение «у тех и других». «Бездельникам будьте в страх, а честным людям в покровительство», — пишет Екатерина и далее делится с Вяземским своими взглядами на прошлое и будущее Сената. «Сенат установлен для исполнения законов, ему предложенных, а он часто выдавал законы», кроме того, «утеснял прочие судебные места», в результате чего они пришли в упадок. «Раболепство персон, в сих местах находящихся, неописанное, и доб-

⁹⁴ Чтения Московского общества Истории и Древностей Российских. 1858. Кн. 1. С. 101.

ра ожидать не можно, пока сей вред не пресечется; одна форма лишь канцелярская исполняется, и обдумать еще и ныне прямо не смеют». Екатерина с полным основанием могла бы эти слова отнести не только к судьям, но и к прокурорам.

Главная задача, которую ставит императрица перед своим генерал-прокурором, — надзор за Сенатом, поскольку он и «ныне с трудом привыкает к порядку». В наставлении чувствуется не только недовольство Сенатом, но и некоторый страх перед олигархическими планами сенатских партий. Екатерина категорически заявила, что не только расширение прав Сената, но даже восстановление его прежних прав будет способствовать беззаконию и подрыву самодержавия, а значит народа и государства. «Российская империя есть столь обширна, что, кроме самодержавного государя, всякая другая форма правления вредна ей, — утверждала она, — ибо все прочие медлительнее в исполнениях и многое множество страстей разных в себе имеют, которые все к раздроблению власти и силы влекут, нежели одного Государя, имеющего все способы к пресечению всякого вреда, и почитающего общее добро своим собственным; а другие все, по слову евангельскому, наемники суть».

Екатерина считала, что не менее трудной задачей будет для Вяземского надзор за сенатской канцелярией. Проблема состояла в том, чтобы «не быть подчиненными обмануту». В связи с этим она напомнила ему слова Ришелье, который говорил, что ему легче управлять Европой, чем «королевскою анти-камоурою». Чтобы облегчить эту задачу императрица позволила генерал-прокурору «перемещать всех сомнительных и подозрительных без пощады».

Помимо этого, в наставлении говорилось о тех отраслях государственного управления и права, которыми генерал-прокурору предстояло заняться в первую очередь, а именно: о бюджете, о кодификации законодательства, о регулировании торговли солью и вином, о русификации национальных окраин.

Реформа Сената обусловила два других процесса в недрах прокуратуры: первый состоял во все большем отдалении центральной прокуратуры от местной; второй — в развитии министерских функций генерал-прокурора. Как правильно заметил Н. В. Муравьев, «связь между высшей и низшей прокуратурой, по-прежнему тесная и крепкая в догме закона, в действительности несколько ослабевает, становится более отдаленною; обе отрасли, хотя и продолжая взаимодействовать, развиваются каждая отдельно, идут различными путями и получают далеко не тождественную окраску».⁹⁵

Обер-прокуроры сосредоточились исключительно на делах своих департаментов и каждый из них выступал в качестве на-

⁹⁵ Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. М., 1989. С. 291.

чальника по отношению как к прокурорам в губерниях, так и к оставшимся прокурорам коллегий, но только по делам своего департамента. Обер-прокуроры первого состава, как уже отмечалось, были назначены Екатериной еще до утверждения Вяземского. В дальнейшем при нем все назначения на высшие прокурорские посты шли по его представлению императрице. В соответствии с Манифестом 15 декабря 1764 г. жалование обер-прокуроры получали: в Петербурге — по 2000 руб., в Москве — по 1500 руб. В то время как копиистам при них полагалось по 150 руб. в год.⁹⁶ Интересно, что двое из числа обер-прокуроров, назначенных в январе 1764 г., впервые прошли своеобразную стажировку. В августе 1763 г. Екатерина повелела камер-юнкеру графу Федору Григорьевичу Орлову «иметь место за генерал-прокурорским столом» для подготовки к должности. А камер-юнкер Всеволожский был определен в таком же качестве к генерал-рекетмейстеру.⁹⁷ Тогда же чиновником особых поручений при обер-прокуроре Синода был назначен и камер-юнкер Григорий Потемкин. Однако он в отличие от других к своим обязанностям в Сенате так и не приступал.

В 1774 г. была учреждена должность обер-прокурора и в Первом департаменте Сената.⁹⁸ В том же указе подтверждалось право генерал-прокурора распределять обязанности между обер-прокурорами и принимать к собственному производству любое дело любого департамента. А. Д. Градовский полагал, что первоначально обер-прокурор в Первый департамент не был назначен вследствие тех принципиальных различий, которые должны были иметь Первый и остальные департаменты и соответственно генерал-прокурор и обер-прокуроры. Исследователь исходил из того, что в соответствии с замыслами Екатерины в ходе реформы бывшие сенатские дела распались на две группы: «Одна из них составила департамент правительственный с генерал-прокурором; другая судебный с обер-прокурором».⁹⁹ Н. Д. Чечулин считал, что отсутствие обер-прокурора в Первом департаменте было обусловлено не столько сложными и тонкими политическими отношениями, сколько объемом работы.¹⁰⁰ Думается, в значительной мере правы оба автора, ибо когда Первый департамент создавался и политическое значение его было весьма высоким, вследствие этого и работы там было не так много. Но по мере того как политическая роль департамента понижалась, в нем заметно увеличивалось число административных дел, которые, конечно, удобнее было поручить обер-прокурору.

Обер-прокуроры находились в полной служебной зависи-

⁹⁶ История Сената. Т. II. С. 295.

⁹⁷ Там же. С. 336.

⁹⁸ ПСЗ. Т. XIX. № 14 192.

⁹⁹ Градовский А. Д. Высшая администрация России... С. 229.

¹⁰⁰ История Сената. Т. II. С. 369.

мости от генерал-прокурора и ни одного сколько-нибудь серьезного шага без его разрешения сделать не могли. Если же они пытались совершать какие-либо действия, хотя и правильные, и законные, без согласия генерал-прокурора, их действия аннулировались. Так, принятое в 1764 г. одним из московских департаментов по предложению обер-прокурора Камынина применение штатов канцелярии было отменено по представлению генерал-прокурора. В резолюции Екатерины на этом докладе было между прочим предписано «впредь ему, г. Камынину, мимо команды подобных предложений не делать».

Обращает на себя внимание бумажный бюрократический характер взаимоотношений генерал-прокурора даже с обер-прокурорами петербургских департаментов в делах, где прокуратура выступает в качестве борца против волокиты. Так, в апреле 1768 г. князь Вяземский предписывал обер-прокурору Волконскому рассмотреть жалобу камергера Салтыкова на волокиту в юстиц-коллегии дела его жены. И хотя об этом было приказано и прокурору коллегии, но на обер-прокурора возлагался надзор за прохождением дела в коллегии и Сенате, если оно туда поступит. Обер-прокурор ответил рапортом об исполнении такого «ордера» генерал-прокурору. Практически же на все частные письменные предложения генерал-прокуроры отвечали рапортами. Громоздка была и процедура опротестования решений московских департаментов. После того как московский обер-прокурор передавал дело генерал-прокурору, тот через обер-прокурора вновь приносил протест в общее собрание Московских департаментов, и в том случае, когда и этот протест отклонялся, генерал-прокурор передавал дело в петербургские департаменты.¹⁰¹

При Екатерине, благодаря проведенной в 1762 г. секуляризации церковных земель, значительно усилилась роль государства в руководстве делами церкви. Это в свою очередь привело к укреплению обер-прокурорской власти в Синоде. В одном из своих выступлений в Синоде Екатерина II заявила, что видит в его членах не служителей алтаря, а «государственных особ», «вернейших подданных». Следовательно, она смотрела не только на Синод, но и на всю православную церковь как на составную часть русского государственного аппарата. 10 июня 1763 г. был назначен новый обер-прокурор Синода. Замечательно, что им стал бывший ректор Московского университета Иван Иванович Мелиссимо. Но не столько его активность, сколько его близость к императрице повышали авторитет прокурорской должности в духовном ведомстве. Синод принимал подаваемые им «предложения» даже в случаях внутреннего с ними несогласия. Так, в 1766 г. Синод соглашается распространить указ о секуляризации земель и на Малороссию. Но вместе с тем бы-

¹⁰¹ Русский исторический журнал. 1918. Кн. 5. С. 87—88.

вало, что обер-прокурорские «предложения» отклонялись, если Синод чувствовал, что за ними не стоит воля государыни. Синод, признавая авторитет обер-прокурора как представителя верховной власти, отнюдь еще не рассматривал его в качестве своего руководителя. Об этом свидетельствует следующий факт. В связи с разработкой наказа для синодского депутата в комиссию по составлению Уложения 1767 г. обер-прокурор представил Синоду вопросы, касающиеся многих существенных аспектов православной веры и организации русской православной церкви. По сути это была бы реформа православия в духе гуманизации, демократизации и европеизации. Однако практически ни одно серьезное предложение обер-прокурора не вошло в состав утвержденного Синодом наказа.

То, что В. И. Веретенников назвал «министерским ингредиентом» в должности генерал-прокурора, и то, что он по крупичкам собирал в первые полвека истории русской прокуратуры, при Вяземском бросается в глаза и признается всеми: и современниками, и исследователями. Действительно, министерские, т. е. сугубо управленческие начала в должности генерал-прокурора, при Екатерине не только возросли, но встали вровень и даже в чем-то выше, чем надзорные. Тенденция к этому усилилась в результате сначала сенатской (1763 г.), а затем губернской (1775 г.) реформы. В связи с ликвидацией некоторых коллегий прежде восходившие к ним дела стали направляться в Сенат, а их распределением по департаментам ведал генерал-прокурор. К тому же в 1769 г. с момента образования Совета при высочайшем дворе Вяземский становится его членом. Поэтому губернаторы и генерал-губернаторы в вопросах местного суда и управления обращались к нему, и в связи с этим он приобретал качества министра внутренних дел и министра юстиции. Как указывает Н. Д. Чечулин, «в течение 80-х годов XVIII в. никто из лиц, стоящих у власти, не знал так обстоятельно, как генерал-прокурор, всего, что свершалось в провинции, и всех, кто там служил».¹⁰² Но еще гораздо раньше Вяземский регулярно выполнял отдельные поручения императрицы по финансовым и коммерческим вопросам, что постепенно приводило к сосредоточению в его руках нитей соответствующего отраслевого управления. В результате в 1780 г. была создана Экспедиция о государственных доходах, подчиненная непосредственно генерал-прокурору,¹⁰³ в том же году он стал контролировать и все «валютные операции».¹⁰⁴ Затем ему было подчинено опекуновство над иностранными переселенцами,¹⁰⁵ почтовое ведомство,¹⁰⁶ ассигнационный банк.¹⁰⁷

¹⁰² История Сената. Т. II. С. 371.

¹⁰³ ПСЗ. Т. XX. № 15 076.

¹⁰⁴ Там же. № 15 007.

¹⁰⁵ Там же. № 15 668.

¹⁰⁶ Там же. № 15 344, 15 705.

¹⁰⁷ Там же. № 16 838.

При этом следует иметь в виду, что, как и прежде, он продолжал руководить сенатской канцелярией, типографией и другими учреждениями при Сенате. Кроме того, на него было возложено руководство генеральным межеванием, не говоря уже об отдельных более мелких делах, таких, как, например, осушение болот под Петербург. Это расширение власти генерал-прокурора не сказывалось непосредственно на его собственно надзорных функциях, в соответствии с «Должностью генерал-прокурора». Хотя и здесь его положение упрочивается.

В 70-е годы резолюции Екатерины на сенатских докладах стали встречаться все реже и реже. Их заменили особые записки генерал-прокурора, в которых объявлялось высочайшее решение.¹⁰⁸ Но после учреждения должности обер-прокурора в Первом департаменте в прокуратуре, как и в других сферах деятельности, Вяземский становится министром-координатором. В таком же положении находились и другие вельможи. Еще более значительна была роль графа А. А. Безбородко, которого затем сменил П. А. Зубов. Но в отличие от них Вяземский никогда не был фаворитом и был одним из немногих «екатерининских служивцев», сумевших удержаться на одном посту 30 лет. Екатерина неоднократно отмечала, что он объединяет руководство несколькими ведомствами вовсе не по его званию генерал-прокурора, а благодаря его способностям. Поэтому, когда в 1790 г. Вяземский заболел, она приказала ходить к ней с докладами не обер-прокурору, а всем управляющим экспедициями. «Я должности его разделю четверым», — заявила она. И действительно, после смерти Вяземского, в 1793 г., к новому генерал-прокурору графу Александру Николаевичу Самойлову финансовые учреждения переданы не были. Да и вообще, несмотря на свое героическое прошлое, он не пользовался таким влиянием на дела, как его предшественник.

А. Н. Самойлов появился на этой должности столь же неожиданно, как 30 лет назад князь Вяземский. Самойлов с 1760 г. служил в гвардии, храбро сражался с турками, затем волею случая оказался в числе судей Е. Пугачева и после этого на некоторое время перешел на гражданскую службу правителем дел Совета при высочайшем дворе. Формально оставаясь в этой должности, в 80-е годы он вновь активно участвует в русско-турецкой войне, командует войсками при взятии Очакова и Измаила. В 1792 г. привозит Екатерине известие о заключении Ясского мира. П. И. Иванов полагает, что на генерал-прокурорскую должность А. Н. Самойлов был рекомендован Екатерине Потемкиным еще в 1791 г.¹⁰⁹ Генерал-прокурорство Самойлова не отмечено сколько-нибудь значительными событиями истории этого института. Дела легко катились по накатанной

¹⁰⁸ История Сената. Т. II. С. 373.

¹⁰⁹ Иванов П. Опыт биографий генерал-прокуроров... С. 59—60.

его предшественниками колее. От него в этот период требовалась только честность и исполнительность. Изменение внутренней политики России под влиянием Великой Французской революции наложили свой отпечаток на характер его деятельности. А. Н. Самойлов стал проявлять активность в вопросах цензуры, преследуя даже такие лояльные произведения, как, например, трагедию Я. Б. Княжнина «Вадим Новгородский».

Наибольшей власти генерал-прокуроры достигли при Павле I. Известный исследователь павловского царствования М. В. Ключков объясняет это «как взглядами Павла, так и тем, что должность генерал-прокурора при Павле занимают лица, пользовавшиеся особой доверенностью „императора”». ¹¹⁰ Павел был фанатиком легитимизма до такой степени, что в любом коллегиальном органе ему виделся парламент. Отсюда проистекало недоверие к высшим государственным органам: Сенату и Совету и склонность к министерской системе управления, но без совета министров. Вместе с тем, как пишет М. В. Ключков, «Павел был проникнут идеей законности», толкуемой им весьма своеобразно. ¹¹¹ Он критиковал режим правления своей матери, при которой «ничего непоколебимого» не было, при которой фавориты могли не только беспрепятственно нарушать любые законы, но в некоторых случаях и менять законы. Сам Павел с момента вступления на престол, как ему казалось, старался придерживаться закона и, по крайней мере, требовал этого от других.

На должности генерал-прокурора как раз сходились нити надзора за лояльностью Сената и исполнением законов в стране. Но формальных изменений в законодательство о прокуратуре Павел не вносил. Назначая генерал-прокурором А. Б. Куракина, он в указе предписывал ему действовать по старым законам и инструкциям. ¹¹² Реальное отношение Павла к этой должности передают слова, сказанные им 7 июля 1799 г. генерал-прокурору А. А. Беклешову при назначении: «Знал ли ты прежних генерал-прокуроров? Какой был генерал-прокурор Куракин! какой Лопухин! Ты да я, я да ты: мы одни будем дела делать». ¹¹³ Подобное отношение императора к генерал-прокурору больше напоминает отношение восточных монархов к визирю, чем западных королей к премьер-министру.

Первым генерал-прокурором при Павле стал назначенный уже 4 декабря 1796 г. князь Александр Борисович Куракин. Тогда ему было только 35 лет. Он понемногу успел послужить в гвардии, при дворе, на гражданской службе, в том числе в канцелярии генерал-прокурора Вяземского. Главными каче-

¹¹⁰ Ключков М. В. Генерал-прокуроры при Павле I // Журнал Министерства юстиции. 1912. Кн. IV. С. 101.

¹¹¹ Там же. С. 103.

¹¹² ПСЗ. Т. XXIV. № 17 610.

¹¹³ Шумигорский Е. С. Император Павел I. СПб., 1907. С. 166.

ствами, которые Павел ценил в своих приближенных, были преданность и исполнительность. Как назначение, так и отставка Куракина в 1798 г. вызваны были только отношением к нему императора и его оценкой этих качеств в своем генерал-прокуроре. Впрочем, Куракин был человек неглупый, к тому же искусный царедворец, позже сумевший проявить себя при Александре (он был заместителем председателя Верховного уголовного суда над декабристами). Как и Вяземский при Екатерине, Куракин (а затем его преемники) при Павле наряду со своей основной занимает и другие должности: директора ассигнационного банка, министра уделов. Но, помимо этого, он первый из генерал-прокуроров возглавил Тайную экспедицию Сената. В дальнейшем он стал во главе Комиссии составления законов, экспедиции государственного хозяйства, Вспомогательного банка для дворянства и других менее значительных учреждений. Как писал о князе Куракине П. В. Завадовский графу А. Р. Воронцову, «ни один генерал-прокурор не был со властью толико пространственной, как он».¹¹⁴

При Павле у генерал-прокурора, в его собственной канцелярии сосредоточивается большое число дел, которыми его предшественники никогда не занимались. Это дела о рекрутских наборах, о материально-техническом снабжении армии и флота, финансовые дела. Все вопросы он решает единолично или по согласованию с императором, как правило, не вынося на обсуждение Сената. Он открывает финансирование строительства университетских зданий в Москве и Дерпте, а также заводов и фабрик в разных регионах страны. В административной сфере он выступает в качестве министра внутренних дел, руководит деятельностью генерал-губернаторов, координирует деятельность центральных и местных властей, направленную на борьбу с преступностью, голодом и стихийными бедствиями. Но, как отмечает М. В. Ключков, больше всего хлопот генерал-прокурору доставляли волнения помещичьих крестьян.¹¹⁵ О большинстве случаев крестьянских восстаний он лично докладывал императору.

На генерал-прокурора Павел I возлагал и поручения по надзору за отдельными лицами, в частности за бывшими фаворитами своей матери. Так, к нему поступали сообщения Курляндского губернатора Ламздорфа о следовании и контактах высланного за границу Платона Зубова. Ему же Павел поручает взыскание растроченных братьями Зубовыми государственных средств.¹¹⁶ Интересен эпизод в деятельности генерал-прокурора, связанный с именем Г. Потемкина. Как известно, Павел I по поводу его издал такой указ (10 марта 1798 г.): «По

¹¹⁴ История Сената. Т. II. С. 700.

¹¹⁵ Ключков М. В. Генерал-прокуроры... С. 115.

¹¹⁶ Там же. С. 119.

расстройке, в которой оставлены дела князем Потемкиным, в управлении его бывшие, неприлично быть монументу, в память его воздвигнутому, и для того сооруженный от казны в г. Херсоне повелеваем уничтожить». На предписание генерал-прокурора, которому поручено было «учинить надлежащее распоряжение», новороссийский губернатор отвечал, что мраморного памятника еще воздвигнуто не было, а тело покойного, «содержащееся на поверхности», в склепе под церковью, уже по инициативе самих местных властей погребено тайно „в особо вырытой яме” в том же склепе.¹¹⁷

В соответствии с духом павловского царствования на генерал-прокурора следовало возложить и такой важный надзор, как наблюдение за ношением новой формы одежды, а также надзор за иностранцами и выдача иностранных паспортов и виз. Фактически генерал-прокурор являлся и главой пограничной стражи, доводил до соответствующих военных и гражданских властей императорские распоряжения об открытии или закрытии границы для той или иной категории лиц. Генерал-прокурор продолжал возглавлять цензуру, рассылать местным цензорам указания относительно запрещенной и разрешенной литературы, а они отчитывались перед ним и присылали свои предложения.

При Павле I в руках генерал-прокурора сосредоточивалось и руководство делами религии, причем не только русской православной церкви, но и иных исповеданий. Так, например, в 1799 г. минский губернатор ходатайствовал перед генерал-прокурором об ускорении назначения губернского лютеранского пастора, дело которого затягивается юстиц-коллегией лифляндских, эстляндских и финляндских дел. Просьба губернатора была поддержана Беклешовым, и юстиц-коллегии пришлось оправдываться перед генерал-прокурором.¹¹⁸ Занимался генерал-прокурор и делами римско-католической церкви, и вопросом об открытии мусульманской мечети в Петербурге, и еврейским вопросом, и делами старообрядцев.

По-прежнему генерал-прокурор был в курсе всех сенатских дел, благодаря докладам обер-прокуроров, которые испрашивали у него согласие на сколько-нибудь серьезный шаг. Он оставался единственным докладчиком императору по сенатским делам. В результате этого Сенат оказался в полной зависимости от генерал-прокурора. Его предложения и заключения в глазах императора имели гораздо большее значение, чем даже единогласное решение Сената. Как заметил известный вельможа екатерининского и александровского царствования П. В. Завадовский, Сенат при Павле сделался местом, где «молчать было тяжко, а говорить бедственно».

¹¹⁷ Там же. С. 120.

¹¹⁸ Там же. С. 128.

Сенат при Павле все в большей степени становится судебным органом. В значительной мере этому способствовало создание в 1796 г. трех новых временных судебных департаментов для рассмотрения накопившихся 11 476 нерешенных дел. Число сенаторов увеличилось на 35 человек и более чем вдвое выросли штаты сенатской канцелярии (с. 272 до 772). Появились две дополнительные ставки обер-прокуроров, учреждалась должность правителя канцелярии генерал-прокурора, на которую назначен был М. М. Сперанский. Усиливается роль генерал-прокурора и обер-прокурора в случаях разногласий сенаторов. При «разномнении» в Сенате обер-прокурору поручалось предлагать сенаторам согласительное решение, и только если и оно не имело успеха, дело решалось по большинству голосов. А генерал-прокурор имел право представлять на рассмотрение императора любое дело, решенное Сенатом (единогласно или по большинству голосов), если находил в нем «недовольное соображение с законом».¹¹⁹

Генерал-прокурор продолжал руководство губернской прокуратурой, собирая судебную статистику и иную информацию о всех преступлениях и происшествиях в губерниях, давая указания и требуя объяснений по отдельным делам, отвечал на запросы местных прокуроров. Авторитет генерал-прокурора усиливал и должность чинов прокурорского надзора в губерниях тем более, что в случаях конфликтов прокуратуры с местной администрацией генерал-прокурор вставал, как правило, на защиту своих подчиненных. Так, когда постоянные напоминания и упреки тамбовского прокурора П. Замятина стали раздражать губернское правление, оно обратилось с просьбой к генерал-прокурору оградить себя от «не только неосновательных, но еще и крайне обидных» претензий прокурора. Но князь Куракин всецело встал на сторону Замятина и в ответ губернскому правлению писал, что прокурорские требования основаны на законе, а губернскому правлению вместо того, чтобы отвлекаться «на сочинение бумаг, одне только жалобы заключающих», лучше было бы ускорить рассмотрение собственных дел и «побуждать судебные места к скорому и безостановочному производству», в противном же случае генерал-прокурор обещал «принять меры, в законах предполагаемые».¹²⁰

Не только прокуроры, но и губернаторы в этот период стали рассматривать генерал-прокурора как своего непосредственного начальника. Более того, как писал тобольский губернатор А. Толстой, искавший у князя Куракина покровительства в столкновении с военным комендантом князем Мещерским, генерал-прокурор считается «первейшим защитником в статской службе находящихся».¹²¹ Даже в этой лести губернатор был не

¹¹⁹ ПСЗ. Т. XXIV. № 17 760.

¹²⁰ Клочков М. В. Генерал-прокуроры... С. 143.

¹²¹ Там же. С. 146.

далек от истины. Действительно, при Павле через генерал-прокурора шли все назначения и перемещения, ходатайства наград, чинов штатским лицам.

Можно согласиться с М. В. Ключковым, что при Павле I генерал-прокурор становится не просто министром, а «является как бы премьер-министром».¹²² Но это не привело к торжеству законности. Стремление Павла I выжечь скверну взяточничества и бюрократизма «каленным железом», к сожалению, сочеталось с наивной верой в незыблемость его права произвольно толковать и менять закон, и в том числе законы о правах и привилегиях дворянства. К тому же он плохо разбирался в людях; его постоянная подозрительность сочеталась с почти детской доверчивостью к льстецам и подхалимам. Это порождало стремительные карьеры и неожиданные отставки, а в целом в верховных эшелонах управления создавало атмосферу неуверенности и нестабильности. Но на местах желательных изменений не наступало. В результате страдали от его гнева те, кто имел смелость противоречить и критиковать, или же и вовсе люди невинные. Характерна в этом отношении судьба будущего министра юстиции александровского царствования Ивана Ивановича Дмитриева. В 1797 г. он по ложному доносу был арестован. Его обвиняли в оскорблении императора, но во время личного допроса Павел I убедился в его невинности. В качестве реабилитации И. И. Дмитриев — поэт и отставной офицер — был назначен товарищем министра уделов.

Взгляды Павла I на закон разделяли немногие. С каждым годом его царствования в дворянстве нарастала, особенно в высшем свете, оппозиция режиму. Сначала глухая и неорганизованная, она постепенно оформилась в решительный заговор, завершившийся, как известно, успешно 11 марта 1801 г.

По мере ухудшения отношений между господствующим классом и государством, которое обе стороны ощущали, деятельность генерал-прокурора все больше сосредоточивалась на подавлении всякого сопротивления режиму личной власти, чаще мнимого, чем действительного. Как пишет известный придворный историк Н. К. Шильдер, «тайная канцелярия была завалена делами и подвергала допросам с истязаниями. Генерал-прокурор Оболянинов стал инквизитором и вскоре уподобился великому визирю».¹²³

Петр Хрисанфович Оболянинов был назначен генерал-прокурором в 1800 г. благодаря своей принадлежности к когорте «гатчинцев». Он начал службу еще в 1768 г. и успел послужить в армии, затем перешел на гражданскую службу, какое-то время был даже губернским стряпчим. В 1793 г. Оболянинов вновь вернулся на военную службу и к 1796 г. дослужился до

¹²² Там же. С. 148.

¹²³ Шильдер Н. К. Император Павел I. СПб., 1901. С. 482.

генерал-провиантмейстера. Характерно, что именно он оказался во главе администрации в последний год царствования Павла I. По свидетельству М. М. Сперанского, он был самым неподходящим к должности из всех четырех павловских генерал-прокуроров. Но именно он, бесталанный, грубый, безграмотный, пользовался наибольшим доверием царя и сосредоточил в своих руках огромную власть. По свидетельству современников, карет на площади возле его дома собиралось столько же, как при императорском дворце во время торжественного дня. Даже великие князья Александр и Константин просили у него аудиенции.¹²⁴ Не случайно в ночь переворота Обольянинов был арестован заговорщиками еще до убийства Павла. Характерно, что пока генерал-прокурор не узнал о «кончине» царя, он считал, что был арестован по его приказанию, и пытался понять, чем мог ему не угодить.

Усиление власти русских генерал-прокуроров не сопровождалось повышением уровня законности в стране. Скорее напротив, чем больше исполнительной власти сосредоточивалось в руках генерал-прокурора, тем чаще он руководствовался не законностью, а целесообразностью, а надзор становился для него не главной задачей, а лишь одной из функций министерской власти.

§ 2. МЕСТНАЯ ПРОКУРАТУРА

Прокуратура с момента своего возникновения не была исключительно центральным органом: «око государево» должно было держать в поле своего зрения всю страну. На местах за правильным производством дел были призваны надзирать прокуроры надворных судов, которые находились в непосредственном подчинении генерал-прокурора. При Петре I были назначены прокуроры в Петербургский, Московский, Курский, Воронежский, Ярославский и Смоленский суды. Об их деятельности можно судить на примере московского прокурора князя Василия Гагарина, которая, правда, была несколько интенсивнее в результате личных неприязненных отношений, сложившихся у него с председателем суда Тарбеевым. Гагарин неоднократно доносил генерал-прокурору Ягужинскому о нарушении законодательства в суде, отчего «чинится ворам послабление».¹²⁵ Уведомлял он генерал-прокурора и о том, что в юстицколлегии должно было рассматриваться дело по обвинению Тарбеева в должностных злоупотреблениях и «о необычайном его в судейской конторе крику», однако «решения не учинено». Протестовал Гагарин и по другим делам, не опасаясь и сильных мира сего.

¹²⁴ Иванов П. Опыт биографий генерал-прокуроров... С. 79.

¹²⁵ Веретенников В. И. Очерки истории генерал-прокуратуры... С. 86.

Помимо протестов по делам, от прокуроров надворных судов поступали в генерал-прокуратуру различные справки и статистические отчеты отдельно по фискальским, «интересным» и другим делам.¹²⁶

В период правления Верховного тайного совета начинается постепенное затухание прокурорской деятельности в надворных судах. Прокуроров переводят на другие должности, а некоторые даже остаются «не у дел». 24 февраля 1727 г. именным указом, объявленным из Верховного тайного совета, должности прокуроров надворных судов были окончательно ликвидированы.¹²⁷

Прокуратура надворных судов была формально восстановлена по Манифесту 2 октября 1730 г.¹²⁸ Фактически же на основе этого закона 1 ноября 1730 г. Сенат по предложению Ягужинского постановил, что прокурорам надлежит быть «в губерниях», а в начале 1731 г. они были назначены, как опять же было сказано, «в губернии» Московскую, Белгородскую, Смоленскую, Новгородскую, Архангельскую и Нижегородскую. Таким образом, прокуратура восстанавливалась на местах уже не как судебная, а как административно-территориальная, губернская. Впоследствии именно территориальная структура органов прокуратуры на местах становится единственной и находит юридическое закрепление в «Должности губернского прокурора», утвержденной 3 сентября 1733 г.¹²⁹

«Должность губернского прокурора» была написана по образцу и подобию «Должности генерал-прокурора», только вместо Сената объектом надзора становится «губернатор с товарищи», а также подчиненные им «суды и расправы». Губернским прокурорам предоставлялось право заявлять «письменную протестацию» губернатору с одновременным уведомлением об этом генерал-прокурора. Прокурорский протест приостанавливал дело. При этом прокурор предостерегался в указе, что в своих доношениях он должен был действовать «осторожно и рассматрительно», чтобы не обидеть губернатора. В течение трех дней он мог обсудить сомнительное дело «с кем заблагорассудит». Так же и для генерал-прокурора, необоснованное, но и не заведомо ложное доношение не влекло за собой ответственности, но за умышленный ложный донос прокурор подвергался наказанию по принципу талиона. За систематические ошибки на прокурора мог налагаться штраф. Хотя прокурор и не являлся правителем губернской канцелярии, однако имел туда свободный доступ, и секретари обязаны были ему предъявлять все дела для просмотра и выписок.

Особое внимание губернские прокуроры должны были уде-

¹²⁶ Там же. С. 88.

¹²⁷ ПСЗ. Т. VIII. № 5017.

¹²⁸ Там же. № 5625.

¹²⁹ Там же. Т. IX. № 6475.

лать надзору за доходами и расходами казны, содержанием колодников. В частности, в указе осуждался и запрещался обычай держать под караулом крестьян якобы за неуплату задолженностей, а на самом деле используя их «в разные собственные работы». Прокуроры обязывались три раза в год присылать «обстоятельные рапорты» о движении колодничьих дел. Прокурор не только мог, но и должен был принимать все доносы, от кого бы они ни исходили, «касающиеся к интересам ее императорского величества», и немедленно доносить генерал-прокурору, «оком» которого в губернии он объявлялся.

За корыстные должностные преступления прокурорам грозила смертная казнь или вечная каторга. Если же выяснится, что «оплошкою просмотрел» какое-либо дело, «то за первую вину на полгода жалованья, а за другую на год вычтено будет, а за третью лишит чина, и половина имущества движимого и недвижимого взята будет, и на десять лет на каторжную работу сослан будет».

Завершался акт, принятый 3 сентября 1733 г., указанием на то, что не только прокурорам, но и обер-секретарям и секретарям присутствий предоставлялось право напоминать судьям о том, что их решения противоречат закону. Если же устные напоминания не принимались во внимание, то разрешалось доводить об этом до сведения губернатора и прокурора и, кроме того, записывать об этом в протокол, только явно, в присутствии судей, а «не утайкою, коварно».

Обер-прокуроры при Анне Иоанновне рассматривали губернскую прокуратуру как важное звено своего ведомства и уделяли ей должное внимание. В сентябре 1734 г. по предложению обер-прокурора Маслова была утверждена Сенатом инструкция губернским прокурорам и «приставление к оной».¹³⁰ Новый обер-прокурор Соймонов, вступив в должность, сразу обратил внимание Сената на то, что «во многих местах ныне прокуроров нет».¹³¹ Деятельность губернской прокуратуры этого периода напоминала работу прежних прокуроров надворных судов и имела две основные формы: опротестование незаконных действий администрации и суда и судебно-административная информация генерал-прокуратуры (в первую очередь о числе решенных и нерешенных дел и о колодниках). Причем иногда местные прокуроры действовали достаточно смело и доносили в Сенат, обер-прокурору и на губернаторов, и на других губернских чиновников. И хотя такого рода конфликты, возросшие до сенатского уровня, были редкостью, они свидетельствовали о том, что местные прокуроры находились в достаточно независимом положении в губернии и осуществляли (конечно,

¹³⁰ Веретенников В. И. Очерки истории генерал-прокуратуры... С. 167.

¹³¹ История Сената. Т. I. С. 607.

по-разному) надзор за всей местной администрацией, включая самого губернатора.

Как отмечалось, в 1740 г. само существование прокуратуры, и в том числе, естественно, и губернской, было поставлено под вопрос. Подобранные Трубецким кандидаты на должности губернских прокуроров получили иные назначения. Сенат предлагал правительнице Анне Леопольдовне функции местных прокуроров возложить на губернаторов и вице-губернаторов. Но этим планам не суждено было сбыться. После очередного переворота 12 декабря 1741 г. указом Елизаветы Петровны были восстановлены все ликвидированные в предшествующий период прокурорские должности.

Губернская прокуратура продолжала развиваться. 21 июля 1742 г. Трубецкой рассылает всем подчиненным прокурорам циркулярное письмо, в котором уточняются права и обязанности губернских прокуроров. Особое внимание им предлагалось уделять двум проблемам. Во-первых, смотреть за тем, чтобы в Сенат отправлялись только дела, которые невозможно решить ввиду явного пробела в законе, и, во-вторых, не допускать нарушения сроков рассмотрения дел и сроков содержания под стражей.¹³² В соответствии с этим инструктивным письмом и указом 1733 г. и продолжала работать губернская прокуратура. Но «репорты» губернских прокуроров к генерал-прокурору приобретают, как и вся их деятельность, более формальный характер. В них сообщалось о посещаемости поднадзорных присутствий их членами, о числе решенных и нерешенных дел и о колодниках. Полагая, что их информация срочно никому не нужна в Петербурге и за хорошие отчеты их вряд ли наградят, а вот за плохие показатели могут и спросить, прокуроры в губерниях не торопились с отправкой «репортов». Так, например, в 1756 г. генерал-прокурор вынужден был напомнить своим представителям в губерниях, что некоторые из них не прислали еще даже майские «репорты» прошлого года. Мы не можем утверждать, что чиновники, сидевшие «у генерал-прокурорских дел», не анализировали отчеты с мест. По ним нередко отправлялись губернским прокурорам «ордера», подобные тому, что в 1754 г. получил прокурор Московской губернии:

«Благородный и высокопочтенный господин Московской губернии прокурор, из полученной при репорте вашем сего 4 июня от 4 числа о решенных в нынешнем 1754 году в генварьской трети Московской губернии в провинциальных и воеводских канцеляриях и о колодниках ведомости усмотрено, что во многих городах дел решено весьма мало, а в некоторых городах, — а именно в Кадьеве, в Кашине, — и в решении дел не было, а колодников содержится немалое число; для того изволите ваше благородие присылаемые из городов репорты рассматривать, и ежели где усмотрено будет в решении дел мало, а инде и ничего нет, а колодники в задержании есть, а таковых Московской губернии предлагать, дабы на таковых

¹³² Веретенников В. И. Очерки истории генерал-прокуратуры... С. 228.

воеводах надлежащее взыскание чинила и с такими поступала по указам без упущения; и в том по должности вашей инстиговать, и в присылаемых в Правительствующий Сенат к генерал-прокурорским делам, репортах о том показывать имянно». ¹³³

Свои протесты губернские прокуроры присылали на самые различные решения и приговоры местных органов, и административные и судебные. Те, которые генерал-прокурор считал обоснованными, он, как правило, без дальнейшей проверки и доработки передавал в Сенат. Иногда такие протесты в случае отсутствия прокурора присылали секретари учреждения, которые еще со времени Петра Великого рассматривались в качестве помощников прокурора. О систематических нарушениях указов и инструкций губернские прокуроры присылали генерал-прокурору «репорты», где сообщали «о запущенных письменных делах и счетах», о неправильных денежных выдачах, жаловались, что губернская канцелярия вообще не слушает никаких предложений. Встречалась среди таких «репортов» и компрометирующая информация о местном начальстве (губернаторах, полицмейстерах и др.), которая обычно подтверждалась «доносами» частных лиц.

Немалое место в сообщениях прокуроров занимали сведения о конфликтах с администрацией. Прокуроры просили оградить от угроз со стороны губернских властей, от лживых на них доносов, которые посылали в Сенат уличенные ими в нарушениях канцеляристы; сообщали о том, что их мнение члены губернских правлений не только игнорируют, но иногда и не разрешают протоколировать. К сожалению, далеко не всегда эти конфликты возникали и разрешались на деловой основе. И все же наличие в губернии надзорной власти, особенно при задиром и пользующемся доверием начальства губернском прокуроре, думается, должно было способствовать тому, что взятки и хищение казны, да и другие грубые нарушения закона стали, по крайней мере, скрывать от начальства.

Иногда прокуроры доводили до своего начальника о таких недостатках в деятельности администрации, которые с формальной точки зрения претензий не вызывали. Например, в 1753 г. сибирский прокурор доносил, что в Сибири нет соли для продажи и, несмотря на его напоминания, губернская канцелярия мер не принимает. ¹³⁴ Правда, такие сообщения встречаются редко, но и центральные, и местные власти рассматривали вмешательство прокуроров в эти вопросы как правомерное.

Однако в некоторых случаях генерал-прокурор вынужден был оставлять доношения прокуроров без рассмотрения и разъяснять подчиненным, что их главная задача заключается не в том, чтобы доносить о замеченных недостатках в центр, а в том, чтобы бороться с ними на месте: «инстиговать» присутствие

¹³³ Там же. С. 337.

¹³⁴ Там же. С. 343.

поднадзорных органов и лишь после того, как исчерпаны все меры воздействия, а положение не меняется, рапортовать генерал-прокурору.

В 1746 г. прокурор воронежской губернии доносил о нехватке палачей в губернской канцелярии. Трубецкой разъяснил ему, по каким вопросам следует «рапортовать», и впредь просил информировать только «о таких делах, о которых вам по данной должности принадлежит». Когда в 1749 г. Трубецкой получил доношение от архангельского прокурора о том, что солдат подал ему донос на «непорядочные поступки» губернаторского товарища, он на этом «репорте» наложил следующую резолюцию: «Орнировать, чтоб о том предложил губернской канцелярии, ибо то точное ее дело».¹³⁵

Иногда из прокурорских «репортов» и Сенат, и генерал-прокурор усматривали нарушения закона со стороны самого «репортера». Так, в 1760 г. прокурор Оренбургской губернии доносил, что он арестовал понытчика за медлительность в делах. За это «усердие» прокурор получил замечание от Сената и выговор от генерал-прокурора.

Губернские прокуроры, как и коллежские, назначались высочайшими указами по представлению генерал-прокурора, одобренному Сенатом.

Децентрализация государственного аппарата, которая характерна для царствования Екатерины II, нашла свое отражение и в развитии института прокуратуры. Это период роста местной прокуратуры. Уже 1763 год ознаменовался расширением не только центральной прокуратуры в результате сенатской реформы, но и местной в связи с учреждением должностей провинциальных прокуроров. Учреждение провинциальных прокуроров «майорского ранга» стало вторым нововведением реформы 1763 г. Их деятельность регулировалась прежними законодательными актами и инструкциями генерал-прокурора. Провинциальные прокуроры были подчинены непосредственно генерал-прокурору. Они обладали той же компетенцией, что и губернские прокуроры, но на провинциальном уровне. Даже московские обер-прокуроры не должны были вмешиваться в их дела. Отчетность провинциальных прокуроров поступала сначала в губернскую прокуратуру; там сведения обобщались, и сводный отчет пересылался в Петербург. Обо всех остальных делах, как разъяснил генерал-прокурор губернским прокурорам, они должны были писать непосредственно генерал-прокурору. Однако на практике со стороны губернских прокуроров делались попытки подчинить себе провинциальных прокуроров, которые в свою очередь жаловались генерал-прокурору, обвинявшему в таких случаях обе стороны в «пререканиях».

Бывали случаи, когда и губернаторы вмешивались в деятельность прокуратуры.

В. И. Веретенников приводит пример конфликта такого рода между генерал-прокурором Вяземским и казанским губернатором Самаринным. Он

¹³⁵ Там же. С. 375.

возник в связи с назначением старшего секретаря пермской провинциальной канцелярии на должность провинциального прокурора. Сделано это было местным начальством без санкции генерал-прокурора. Вяземский в пространном письме напомнил губернатору: «Все прокуроры состоят в точной моей команде... и поручение должностей их кому-либо иному ни от кого другого зависеть не может, как от того же генерал-прокурора».

Жаловались и губернаторы генерал-прокурору на действия его подчиненных.

Так, по представлению новгородского губернатора Сиверса генерал-прокурор объявил выговор белозерскому провинциальному прокурору. В других случаях «несработавшихся» прокуроров переводили в другие города. Иногда даже сам генерал-прокурор просил губернаторов разобраться в причинах конфликтов между прокурором и провинциальной канцелярией. Не всегда Вяземский брал под защиту своих подчиненных. В 1767 г. Сенат по представлению генерал-прокурора освободил от должности провинциального прокурора Сытина за то, что он необоснованно опротестовал действия воеводы. Последний посадил канцеляриста на цепь за какой-то проступок, а Сытин стал протестовать против этого, возмущаясь тем, что «за тягостью цепи ему (канцеляристу) дел исправлять невозможно».¹³⁶ Другой провинциальный прокурор был наказан за то, что избил крестьянского старосту «бещадно и смертельно». Но иногда зарвавшиеся прокуроры получали отпор. Так, сумский прокурор жаловался, что его избил какой-то капитан за то, что он только «ткнул его палкою», укоряя за нетрезвый вид.

Вяземский неоднократно обращал внимание прокуроров на невозможность вмешательства в дела местных органов и оценки их действий с точки зрения целесообразности, а только с точки зрения законности. Он писал губернским прокурорам: «...усмотрел я, что Вы нередко упоминаете слово „апробация“ в таком разуме, когда подписанное определение Вы пускаете к исполнению; но как сие слово не может быть в таком разуме употребительно, ибо Вы по должности своей не опробывать дела обязаны, но, только рассматривая, соображать оные с законами, — то и рекомендую Вам отныне одного слова ни в представлениях своих ниже в предложениях не писать».¹³⁷ Вместе с тем генерал-прокурор ориентировал подчиненных на пресечение правонарушений непосредственно на месте. Он указывал, что их главная задача не информировать начальство о преступлениях и поступках должностных лиц, а добиваться самим отмены незаконных решений. И только в случае категорического отказа администрации обращаться к генерал-прокурору.

Так же как и губернские, провинциальные прокуроры находились в подчинении только генерал-прокурора. В связи с возникшим конфликтом в 1771 г. Сенат по представлению Вяземского указал, что губернаторы не имеют права назначать прокуроров воеводами или на другие должности без согласия генерал-прокурора.

В 1766 г. по предложению генерал-прокурора был дан указ,

¹³⁶ Веретенников В. И. Из истории института прокуратуры начала екатерининского царствования // Русский исторический журнал. 1918. Кн. 5. С. 96.

¹³⁷ Там же. С. 94.

установивший штат собственно губернского прокурора, видимо, в связи с появлением провинциальной прокуратуры. Губернскому прокурору в личное подчинение назначались канцелярист и копиист.

Важным этапом в развитии прокуратуры стала губернская реформа 1775 г. Она привела к изменениям как организации, так и функций прокуратуры, но сущности и главных задач этого института она не изменила. Организации губернской прокуратуры посвящена гл. XXVII «Учреждения для управления губерний» («Учреждения о губерниях» ст. 404—410). В связи с изменениями в административно-территориальном устройстве была упразднена только что созданная провинциальная прокуратура, на смену ей приходят губернские и уездные помощники прокурора — стряпчие и прокуроры и стряпчие сословных судов: верховного земского суда, губернского магистрата и верхней расправы.

«Стряпчие» — понятие не новое в русской юридической речи. Еще в XVII в., если не раньше, этот термин использовался для обозначения судебного представителя, консультанта, ходатая по делам. Напомним, что Петр Великий назвал генерал-прокурора «оком государевым» и «стряпчим о делах государственных». Но институт стряпчества — изобретение Екатерины и ее советников — в предшествующий период прямого аналога мы не находим. Как отмечалось в исследовательской литературе, стряпчий — не только помощник прокурора, во всяком случае это помощник, обладающий и чертами адвоката. Н. В. Муравьев писал, что «губернские стряпчие несколько напоминают французских генерал-адвокатов того же времени».¹³⁸ По мнению А. П. Полежаева, стряпчий — это не надзиратель и толкователь закона, в отличие от прокурора, он — истец, ходатай, он не наблюдает, а действует.¹³⁹

Задачи губернского прокурора и губернских стряпчих устанавливались единые: во-первых, как и раньше, это надзор за порядком делопроизводства в губернских учреждениях; во-вторых, защита «целости власти» и «интересов императорского величества». И наконец, одна из важных задач и вместе с тем одно из направлений деятельности прокуратуры — охрана прав не только монарха, но и его подданных. Прокурорам предписывалось бороться «с запрещенными сборами с народа» и «истреблять по всюду зловредные взятки». Это направление деятельности прокурорского надзора стало выдвигаться на первый план еще при Елизавете. В законодательстве Екатерины ему также всегда уделялось должное внимание, но, как мы увидим, до реализации на практике было далеко.

¹³⁸ Муравьев Н. В. Прокурорский надзор... С. 301.

¹³⁹ Полежаев П. О губернном надзоре // Журнал Министерства юстиции. 1859. Ноябрь. С. 74.

Права и обязанности губернских прокуроров гл. XXVII изменила сравнительно мало. Им предоставлялось, как и прежде, преимущественное право толкования закона. Только в «Учреждении о губерниях» уточнялось, в каких случаях прокурор разъясняет смысл закона, а именно: по получении нового указа в губернии (ст. 405 п. 1) прокурор должен был объявить губернскому правлению и палатам, «каким узаконениям он противен, или в отмену, или в исправление, или дополнение», и по просьбе какого-либо присутствия (п. 6) он должен был давать заключение о подсудности «или во всяком ином деле». Позже потребовался подтверждающий указ Сената об обязанности губернских палат и правления выслушивать толкование прокурора согласно п. 1 ст. 405, поскольку, видимо, местные власти не горели желанием выслушивать комментарии прокурора по каждому новому указу. Для того чтобы сократить эту процедуру толкования законов, губернские правления иногда даже не предлагали прокурору сесть, поэтому в 1783 г. появился еще один сенатский указ, который предписывал выделять стул для губернского прокурора в правлении и палатах.¹⁴⁰ Специальное заключение прокурора требовалось для решения вопроса о подсудности по частным делам, сопряженным с казенным интересом. Причем в сенатском указе от 5 ноября 1782 г. разъяснялось, что согласно п. 6 и п. 7 ст. 405 «Учреждения о губерниях» он должен был давать заключение по делам по запросу правления или палат, а не по собственной инициативе. И если палата не нуждалась в прокурорском заключении, то прокурор не вправе был его навязывать, но мог в общем порядке опротестовать решение суда.¹⁴¹

За прокурором было закреплено еще одно странное право: требовать оглашения в течение получаса текста тех статей закона, которые относятся к делу. За губернским прокурором сохранялась обязанность уведомлять о всех обнаруженных им злоупотреблениях как губернскую администрацию, так и генерал-прокурора. А некоторые случаи, о которых он должен был доносить наместничьему правлению, были прямо указаны в ст. 405 «Учреждения о губерниях», а именно: 1) о неточном исполнении законов, учреждений и указов судами, 2) о «непослушании и ропоте», 3) «о ленивых в исполнении должности», 4) о волоките, 5) об уголовных преступлениях и проступках, 6) о нарушениях правил торговли, 7) «о нарушении верности присяге» и 8) «о казенном и общественном ущербе». Как видим, принципиально нового в этом перечне ничего нет, все эти направления надзора, и не только эти, присутствовали и прежде в той или иной мере в «репортах» губернских прокуроров. По-прежнему одним из неперемennых направлений надзора была

¹⁴⁰ ПСЗ. Т. XXI. № 15 822.

¹⁴¹ Там же. № 15 568.

борьба с волокитой. Кроме того, на губернского прокурора традиционно возлагались надзор и попечение о местах заключения. Новым в «Учреждении о губерниях» была лишь норма, обязавшая губернского прокурора вместе с подчиненными ему прокурорами судов посещать тюрьму в пятницу после обеда.

Губернский прокурор становился отныне руководителем небольшого коллектива: 3 прокурора, 8 губернских стряпчих и, как правило, не меньшее число уездных. Но его власть по отношению к подчиненным была ограничена и с процессуальной стороны, и с дисциплинарной. Согласно сенатскому указу 1781 г., губернского прокурору не было предоставлено право не только налагать взыскания на своих подчиненных, но ему даже не рекомендовалось приглашать к себе в губернский город для устных объяснений уездных стряпчих. Взыскания могли налагаться только губернским правлением, а объяснения от уездных стряпчих предлагалось требовать в письменном виде.¹⁴² В особом положении находились губернский стряпчий уголовных дел и губернский стряпчий казенных дел, они не только выступали в качестве советников прокурора, но, как сказано в п. 8 ст. 405, «они все трое едиными устами говорят». В «Учреждении» о губерниях принцип взаимозаменяемости прокуроров и стряпчих в судебном процессе был распространен и на других чиновников прокуратуры. Кстати, это тоже не было нововведением, этот принцип стал складываться еще в 60-е годы. Во всяком случае Сенат признал по частному делу, что московская сенатская контора вправе замещать прокуроров одних присутственных мест в случае подозрения в их личной заинтересованности в деле.¹⁴³ В «Учреждении о губерниях» ничего не было сказано о праве сторон на отвод прокурора. Вскоре этот вопрос возник в судебной практике. Сенат, отвечая на него, сослался на петровское законодательство и на его основе указал, что отводы прокуроров в судебном заседании запрещаются, поскольку они не принимают участия в постановлении приговора или решения.¹⁴⁴

Губернские стряпчие обязаны были выполнять все указания прокурора, но ст. 406 им гарантировала определенную процессуальную независимость: в тяжёбных делах они могли «производить дело и без согласия губернского прокурора, выслушивая однако же его заключение». Для осуществления своих обязанностей губернские прокуроры и стряпчие наделялись правом посещения всех губернских присутственных мест и выступления в них, причем слушать их предписывалось «терпеливо и в молчании», не перебивая.

До 1775 г. прокуратура в России существовала исключительно

¹⁴² Там же. № 15 301.

¹⁴³ Полежаев П. О губернном надзоре. С. 65.

¹⁴⁴ ПСЗ. Т. XXI. № 15 617.

но как орган общего надзора. Учреждение о губерниях создает прокуратуру судебную: это губернские стряпчие и прокуроры и стряпчие губернских судебных органов. Впервые появляются прокуроры, на которых возлагаются функции государственной адвокатуры. Как отметил Н. В. Муравьев, «Учреждение о губерниях» «под видимым влиянием современных ему французской прокуратуры и немецкого фискалата сделало значительный шаг вперед сравнительно с прежними смутными постановлениями о процессуальной роли прокуроров».¹⁴⁵ Однако в условиях розыскного характера процесса и теории формальных доказательств роль прокуроров (вернее стряпчих, так как именно они с большим основанием могут называться государственными адвокатами) в процессе была не велика. Обязанности всех губернских стряпчих были схожи. В судах все они выступали с заключениями от имени соответствующих прокуроров, но могли и «производить жалобу, несмотря на лица, яко истцы».

В качестве такого истца, т. е. одновременно как бы и стороны по делу и ее представителя, стряпчие могли выступать только в делах, «касающихся казенного интереса», о должностных преступлениях и преступлениях против порядка управления, а также по делам «малолетних, кои опекунов не имеют» и т. п. Ст. 409 предоставляла стряпчим права участника процесса, а именно: требовать вызова ответчика и даже «повеления судебного посадить ответчика под стражу буде преступление такого рода», обжаловать решение суда в вышестоящую инстанцию. Но, участвуя в качестве истца в процессе, стряпчий не терял некоторых надзорных функций. Ему предписывалось также следить, «чтоб истцы и ответчики надлежащее к суду и судьям почтение сохраняли, чтоб присутственные места собирались в свое время и сроки, и заседания имели в повеленное время». Позже процессуальные права стряпчего получили расширительное толкование. Так, в соответствии с сенатским указом 1784 г., подтверждалось их право участвовать в слушании дела, в котором они выступают истцами, кроме момента вынесения решения.¹⁴⁶ Они освобождались от уплаты судебной пошлины.¹⁴⁷ Им категорически запрещалось выступать в качестве ходатаев или даже консультантов по частным, тяжбым делам. Но позже на них была возложена обязанность принимать ходатайства по делам лиц, отыскивающих свободу.¹⁴⁸

В тех случаях, когда в уголовном деле подсудимый, обвиняемый прокуратурой, признавался судом невиновным, он мог потребовать от стряпчего знакомства с доносом, по которому начато дело, и имя доносителя, «дабы ясно и явно было, что стряпчий уголовных дел не есть поклепатель невинности».

¹⁴⁵ Муравьев Н. В. Прокурорский надзор... С. 307.

¹⁴⁶ ПСЗ. Т. XXII. № 15 939.

¹⁴⁷ ПСЗ. Т. XXI. № 15 464.

¹⁴⁸ ПСЗ. Т. XXII. № 16 252.

Прокуроры и стряпчие не имели права присутствовать при совещании судей. От обязанности прокуроров и стряпчих губернских судов заметно отличается должность уездного стряпчего. Задачи у него в уезде были те же, что и у остальных сотрудников губернской прокуратуры, но средства их осуществления заметно отличались. Его главная функция — информирование губернского прокурора. Только с его согласия он мог производить иск и приносить жалобы на уездные учреждения губернскому начальству. На него возлагались две функции скорее полицейского, чем прокурорского надзора: 1) смотреть, чтобы в обществе «добрых людей» не было тех, «коих по бесчестному и порочному поведению чуждаться и мерзить должно», и 2) следить за взысканием судебных штрафов. Интересно, что третья часть от взысканных денег передавалась стряпчему. Но, как разъяснил Сенат уже при Александре I, эту часть «из полагаемых пеней тогда только выдавать им, когда пеня действительно их стараниями взыскана».¹⁴⁹

В соответствии со ст. 77 «Учреждения о губерниях» все прокуроры губернии назначались Сенатом по представлению генерал-прокурора. Стряпчие также назначались Сенатом, но согласие генерал-прокурора для этого не требовалось. Исключение составляли уездные стряпчие, которых назначало наместничье правление. Губернскому прокурору присваивался чин шестого класса, уездному стряпчему — одиннадцатого. В соответствии с разъяснением Сената от 20 января 1785 г. при уходе прокурора в отпуск его обязанности должен был исполнять тот стряпчий, который старше чином, а при равенстве чинов тот, кто раньше его получил. На вопрос генерал-прокурора, кто должен назначать исполняющего обязанности прокурора, губернский прокурор или наместничье правление, Сенат ответил, что это право губернского прокурора.¹⁵⁰ Но в то же время прокуроры и стряпчие увольнялись в отпуск Сенатом по представлению не губернского прокурора, а наместничьего правления.¹⁵¹

Таким образом, в соответствии с «Учреждением о губерниях» не только увеличивался аппарат прокуратуры на местах, но и принципиально изменялась его роль. Во-первых, в ряды прокуратуры влился мощный отряд стряпчих, который наряду с надзорной функцией осуществлял и функции «государственной адвокатуры», выступая в уголовных и гражданских процессах по так называемым безгласным делам, а, во-вторых, наряду с административно-территориальной прокуратурой, появилась прокуратура при судах. Это еще не судебная прокуратура в собственном смысле этого слова, в том виде, в котором она проявит себя в пореформенной России, но все же это

¹⁴⁹ ПСЗ. Т. XXIII. № 25 920.

¹⁵⁰ ПСЗ. Т. XXII. № 16 133.

¹⁵¹ ПСЗ. Т. XXI. № 15 464.

шаг в нужном направлении. Но, к сожалению, в условиях господства розыскного процесса, теории формальных доказательств, сочетающихся с недемократической системой общества и государства, рассчитывать на успешное развитие судебной роли прокуратуры и не приходилось.

И надзор как основная функция прокуратуры тоже оставял желать лучшего. Неоднократно императрица и Сенат вынуждены были напоминать прокурорам и стряпчим об их обязанностях. Как правило, такие «напоминающие» и «подтверждающие» указы появлялись после обнаружения каких-либо серьезных правонарушений в губерниях. Так, уже в 1780 г. прокурорам и стряпчим «под страхом неупустительного взыскания, яко с нерадящих о должности», предписывалось строго следить за соблюдением «Учреждения о губерниях» и о нарушениях его «давать знать, куда велено».¹⁵² Затем появился указ, напоминающий об обязанности губернского прокурора уведомлять генерал-прокурора о всех нарушениях законов в губернии.¹⁵³ Следует, однако, отметить, что информационная функция прокуратуры осуществлялась по тем временам вполне удовлетворительно. Местные прокуроры регулярно сообщали князю Вяземскому, а затем и его преемнику новости не только об обнаружившихся злоупотреблениях губернской администрации и судей, но и о всех событиях в жизни региона: о сильной буре, о крупном граде, о видах на урожай и т. д.¹⁵⁴

В 1786 г. Сенат специально пострашал стряпчих, что, если они не будут сообщать кому следует «об упущениях и расстройствах» на правительственной службе, то «неминуемо подлежать будут и сами ответу и взысканию законному».¹⁵⁵ В 1794 г. уже при новом генерал-прокуроре появляется указ, который вновь и вновь повторяет, что прокуроры и стряпчие должны наблюдать за скорым и законным производством дел, «дабы правосудие всем и каждому раздавалось нелицеприятно».¹⁵⁶

Однако ни эти указы, ни правоприменительная практика не способствовали повышению эффективности прокурорского надзора за законностью.

Как писал Н. В. Муравьев, «участь прокурорского надзора екатерининской эпохи в действительной жизни далеко не соответствовала положению, отведенному для него в законе. Здесь о его задачах было собрано много высоких общих определений, приведен ряд красноречивых рассуждений теоретического свойства, начертана целая его программа в нравственно-юридическом духе того времени. В действительности же прокурорам, этим представителям „ока государева“ и стряпчим, их советникам и помощникам, предстояло одно из двух: или безусловно подчиниться местному админи-

¹⁵² Там же. № 15 068.

¹⁵³ Там же. Т. XXII. № 15 979.

¹⁵⁴ История Сената. Т. II. С. 370.

¹⁵⁵ ПСЗ. Т. XXII. № 16 456.

¹⁵⁶ ПСЗ. Т. XXIII. № 17 210.

стративному началству и из власти, имеющей за ним контроль, превратиться в его чиновников, или же вступить с ним в неравную борьбу. Первому воспрепятствовала все-таки, хотя и в обессилленном виде, сохранившаяся принадлежность их к особому ведомству надзора, с генерал-прокурором на его вершине, второго не допустили ни точный разум новых губернских учреждений, ни созданное ими местное всеильное главенство распорядительной власти местной губернской администрации. Ограниченный и ослабший, но не уничтоженный, прокурорский надзор был вынужден избрать среднюю дорогу приспособления к сложившейся вокруг него обстановке. Он сохранил идею закономерного надзора и специального преследования беззакония, но свел ее практическое осуществление к просмотру журналов присутственных мест и заявлению на них протестов в случаях формального нарушения закона».¹⁵⁷ Это глубокое и верное наблюдение нуждается лишь в одном небольшом уточнении — просмотр журналов становится господствующей формой прокурорского надзора лишь в первой половине XIX в. При Екатерине II прокуроры и стряпчие в основном регулярно посещали различные губернские и уездные учреждения и протестовали не только письменно, но и устно. Впрочем, это не меняло формального характера прокурорских замечаний, предложений и протестов.

Павловское царствование явилось, как известно, периодом странностей и парадоксов, обусловленных доведенным до абсурда режимом личной власти императора. Мы видели, какой необычайной, «непрокурорской» власти достигли генерал-прокуроры при Павле. Казалось бы, это должно было способствовать и повышению авторитета прокурорских работников на местах. К тому же император сам проповедовал принцип незыблемости закона. Вероятно, кое-кто из прокуроров счел, что настало время большей самостоятельности и независимости от губернского начальства. На этой почве стали возникать конфликты между прокуратурой и администрацией.

Один из них имел место в Рязанской губернии между губернатором И. Коваленским и прокурором губернского магистрата Друкортом (обратим внимание на разницу в чинах: губернатор был четвертого класса, а прокурор только восьмого). Разговор касался использования не по назначению магистратского стряпчего Горина. Губернатор определил его к приему жалоб, а прокурор требовал вернуть его в магистрат. И. Коваленский заявил Друкорту, что тот не знает стряпческой должности, если думает, что может распоряжаться стряпчими, ибо «стряпчие состоят в точной команде у наместничьего правления», да и принимать жалобы от просителей полезней, чем сидеть в магистрате. Друкорт, ссылаясь на текст «Учреждения о губерниях», возразил губернатору. Тогда последний заявил, что уже давно слышал о нем как «дурном человеке», но он этому не верил, а теперь и сам видит, что Друкорт — «крючок».

Обидевшись на это оскорбление, прокурор магистрата стал жаловаться губернскому прокурору, а по его предложению и генерал-прокурору. Но губернатор также обратился с просьбой к генерал-прокурору «избавить здешнее правление от сего беспокойного человека». Князь Куракин, отвечая на письмо Коваленского, сообщил, что губернатор будет избавлен от Друкорты в связи с упразднением должностей прокуроров средних судебных мест, но тут же заметил, что магистратский прокурор в этом конфликте «исполнял данное ему предписание; следовательно, ваше превосходительство кажется и причины к огорчению не имели».¹⁵⁸

¹⁵⁷ Муравьев В. Н. Прокурорский надзор... С. 314—315.

¹⁵⁸ Клочков М. В. Генерал-прокуроры... С. 144.

И действительно, в 1796 г. с закрытием верхних земских судов, верхних расправ и губернских магистратов были ликвидированы и все должности стряпчих и прокуроров этих судов. Вскоре были упразднены и должности уездных и губернских стряпчих. Штаты прокуратуры губернии были возвращены в состояние, существовавшее до начала екатерининского царствования. Причем, если ликвидация излишней инстанции сословных судов, а вместе с ними и соответствующих чиновников прокуратуры была понятна и целесообразна, то упразднение стряпчих в губернии и уездах может быть объяснено неприязнью Павла I к нововведениям матери (учреждение должностей стряпчих было одно из них) и в известной мере равнодушием генерал-прокурора к своим информаторам на местах. Обремененный, как мы видели, множеством других обязанностей, получив по существу власть над губернаторами, Куракин и его преемники и не пытались убедить императора в неразумности такого шага. Таким образом, павловское правление характеризуется, с одной стороны, максимальной властью генерал-прокурора, а с другой стороны, почти полной ликвидацией местной прокуратуры.

Интересно, что при Павле была предпринята попытка восстановить институт фискальского надзора. В январе 1799 г. учреждались должности фискалов в пяти западных губерниях (Подольской, Волынской, Минской, Литовской и Киевской). Фискалам присваивался чин седьмого класса и жалованье по 500 руб. в год,¹⁵⁹ их обязанности должны были заключаться в «наблюдении, дабы никому и нигде в присутственных местах проволочки не было». В конце того же года император утвердил доклад генерал-прокурора, в котором указывались недостатки первых месяцев работы фискалов (бюрократизм, вмешательство в частные дела, присвоение себе административной власти и т. п.) и уточнялся круг их прав и обязанностей на будущее.¹⁶⁰ По своему статусу они соединяли должности петровских фискалов и екатерининских стряпчих, но в отличие от них были независимы от губернских прокуроров и доносили губернаторам, а на них — генерал-прокурору. С восстановлением штатов екатерининских времен при воцарении Александра I павловские фискалы исчезают.

¹⁵⁹ ПСЗ. Т. XXV. № 18 826.

¹⁶⁰ Там же. № 19 218.

**§ 1. ПЕРЕХОД К МИНИСТЕРСКОЙ СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ
И ИЗМЕНЕНИЕ РОЛИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА**

Начало александровского царствования шло под лозунгом, заявленным в Манифесте о восшествии на престол: править «по законам и сердцу бабки нашей Екатерины Великой». Были восстановлены не только утраченные при Павле некоторые привилегии дворянского сословия, но и упраздненные должности и учреждения. Происходили и кадровые перестановки. Одним из первых был назначен на должность генерал-прокурора Александр Андреевич Беклешев. Уже второй раз он оказался на этом посту. Впервые он пребывал на этой должности при Павле I, с 7 июля 1799 г. по 2 февраля 1800 г. Его второе генерал-прокурорство было тоже непродолжительным. Оно закончилось 8 сентября 1802 г., хотя, по признанию многих, А. А. Беклешев по своим деловым и моральным качествам лучше многих подходил к этой должности. Генерал-прокурор был одним из активных сторонников так называемой сенатской партии, которая в 1801—1802 гг. боролась за власть с Негласным комитетом, и в результате проведенной последним министерской реформы 1802 г. Беклешев оказался не у дел. При Беклешеве были восстановлены должности губернских и уездных стряпчих,¹ а кроме того, в Петербурге — должности стряпчих в городском магистрате и надворном суде.² В это время генерал-прокурор хоть и не обладал той колоссальной властью, какую имел при Павле, но формально был освобожден только от обязанностей главы тайной экспедиции Сената в связи с ее ликвидацией и играл существенную роль в государственном управлении. Во всяком случае А. Чарторижский, критикуя 10 февраля 1802 г. на заседании Негласного комитета существующую высшую администрацию, видел ее

¹ ПСЗ. Т. XXVI. № 20 004.

² ПСЗ. Т. XXVII. № 20 143.

главный порок в безответственности министров, а также в отсутствии четкого разделения компетенции между Сенатом, Советом и генерал-прокурором.³ Следовательно, надо полагать, что до образования министерств генерал-прокурор продолжал играть роль первого министра. Представители сенатской партии также требовали пересмотреть статус генерал-прокурора. Автор записки, принадлежащей неизвестному лицу (предположительно А. Р. Воронцов) и рассмотренной императором в мае 1801 г., предлагал, чтобы возвысить Сенат, ограничить власть генерал-прокурора, без чего «и с большой властью он (Сенат) бы все оставался орудием одного».⁴ Граф В. Зубов, скептически оценивая подготовленный проект указа о правах Сената, заметил: «Весь тон указа Сенату в проекте Сената означает смешную и ребяческую борьбу Сената с канцелярией и с генерал-прокурором».⁵ Отрицательно отозвался о проекте указа, вынесенном на обсуждение Непременного совета, и А. А. Беклешев и вовсе не потому, что ограничивались права генерал-прокурора, а потому, что в проекте, составленном из старых законов, не содержалось реальных гарантий независимости Сената. «Повторением только самого того, что ныне уже существует, и ничего не переменяется, не может Сенату в нынешнем, как сказано, слабом и бессильном действии его, доставляться какое-либо вновь подкрепление», — говорил он.⁶

Действительно, указ о правах Сената, если и ограничивал власть генерал-прокурора, то только в объеме, установленном еще екатерининским законодательством и практикой его применения. Но одновременно с этим указом 8 сентября 1802 г. император подписал и Манифест об учреждении министерств, который гораздо заметнее изменил роль генерал-прокурора. В соответствии с этим манифестом должность генерал-прокурора была соединена с должностью министра юстиции, которому Негласный комитет планировал передать управление судами и прокуратурой империи.⁷ Соответственно он устранялся от руководства всеми административными органами как в центре, так и на местах.

В Манифесте определялись обязанности всех министров, кроме министра юстиции, который впредь до издания нового уложения должен был руководствоваться «инструкцией» генерал-прокурора (ст. III). В таком определении статуса мини-

³ Казанцев С. М. Манифест 8 сентября 1802 г. об учреждении министерств в России // Вестн. Ленингр. ун-та. 1985. Сер. 6. Вып. 1. № 20. С. 75.

⁴ Казанцев С. М. Сенатская реформа 1802 г. // Правоведение. 1980. № 4. С. 57.

⁵ ЦГИА СССР. Ф. 1167. Оп. XVI т. Ед. хр. 8. Л. 18.

⁶ Архив Государственного совета. СПб., 1878. Т. III. Ч. 1. С. 20.

⁷ Казанцев С. М. Манифест 8 сентября 1802 г. С. 77.

стра юстиции Н. В. Муравьев усматривал внутреннее противоречие, ибо генерал-прокурор был не только независим от Сената, но и осуществлял за ним надзор, а как министр должен был состоять под контролем Сената, который был уполномочен «рассматривать деяния министров по всем частям их управлению вверенным», проверять их отчеты и требовать от них объяснений. Но это противоречие заключалось только в законе, на практике реального контроля за деятельностью министров Сенат не получил. Этому способствовали и создание Комитета министров, и право личного доклада министров царю. Конфирмованные доклады получали силу закона. Как писал в 1811 г. Н. М. Карамзин, министры, «сказав: „я имел счастье докладывать государю“, угрождали уста сенаторам, а сия мнимая ответственность была доселе пустым обрядом».⁸

Первым министром юстиции был назначен известный поэт Гавриил Романович Державин. Он не стал дожидаться принятия нового положения и довольно активно приступил к организации своего министерства, которое первоначально называлось департаментом министра юстиции или генерал-прокурора. Департамент делился на три экспедиции: первая — по делам Сената, вторая — по делам губернского надзора и третья — по делам герольдии.⁹ 21 октября 1802 г. при генерал-прокуроре образуется консультация обер-прокуроров для заключения по делам, передаваемым из департаментов в общее собрание Сената.¹⁰ Под руководством генерал-прокурора продолжала оставаться сенатская канцелярия, и по представлению министра юстиции утверждались императором правила судопроизводства в Сенате.

Освобожденный от финансовых и административных дел министр юстиции стал больше внимания уделять местной прокуратуре. 22 сентября 1802 г. Г. Р. Державин подписал циркулярный ордер, направленный губернским прокурорам. Поводом для его издания стал рапорт эстляндского губернского прокурора барона Беллинсгаузена, в котором он просил генерал-прокурора дать разъяснения по некоторым спорным вопросам, вставшим в связи с восстановлением прежних учреждений и должностей. Основываясь на «Учреждении о губерниях» и законах от 8 сентября 1802 г., министр юстиции сводит свою инструкцию для местного надзора к семи главным положениям:

1. Подтверждается обязанность губернского прокурора о всяком незаконном решении в присутственных местах сообщать губернскому правлению и одновременно генерал-прокурору, но не останавливая исполнения. П. Полежаев весьма положительно оценивал отмену права приостанавливать исполнение,

⁸ Карамзин Н. М. Записка о древней и новой России. СПб., 1914. С. 62.

⁹ Министерство юстиции за 100 лет. СПб., 1902. Приложение № 1.

¹⁰ ПСЗ. Т. XXVII. № 20 477.

которое приводило «к беспорядкам и злоупотреблениям».¹¹ На чем основано его суждение о злоупотреблениях этим правом не совсем ясно, хотя, конечно, при тех порядках любой чиновник, в том числе прокурор, не упускал возможности использовать любое право в личных интересах. Но не требует доказательств то, что прокурорские протесты, приостанавливающие исполнение решений, замедляли судопроизводство и без того неторопливое. Вместе с тем, имея положительное значение для ускорения и упрощения судопроизводства, эта мера привела к снижению эффективности прокурорских протестов и их дальнейшей формализации.

2. В случаях, когда прокурор обнаруживал незаконное постановление или распоряжение губернского учреждения, основанное на предписании какого-либо министра, он должен был только доводить это до сведения министра юстиции, поскольку «никакое напоминание или представление присутственному месту не будет уже прилично». Это положение — тоже вполне естественное ограничение прокурорского надзора в условиях бюрократической системы.

3. Прокурорам предписывалось три раза в год представлять министру юстиции рапорты о тех правонарушениях, которые невозможно было предотвратить, с объяснением причин и предложением мер для предотвращения таковых впредь для пользы службы, «интересов императорского величества и облегчения народа». Эти предложения должны были составлять исходный материал для ежегодного отчета, представляемого Сенату министром юстиции.

4. Г. Р. Державин в своем ордере к прежним ведомостям, представляемым губернскими прокурорами в Петербург (о числе решенных и нерешенных дел и о колодниках), прибавил еще подробные ведомости по делам о должностных и общеуголовных преступлениях. В ведомостях о колодниках должны были уточняться сведения о режиме их содержания и состоянии тюрем. Прокуроры должны были докладывать, «имеют ли тюрьмы, необходимые к человеческой жизни выгоды, как-то — теплоту, сухость и свежий воздух, не изнуряются ли какими тяжкими сверх мер работами и проч.»

5. Ордер впервые возлагал на прокуроров надзор за следствием как особую сферу контроля. Они должны были наблюдать, «не происходит ли где кому пристрастных допросов, бесчеловечных истязаний и притеснений всякого рода на обвинение невинности», но вместе с тем должны были бороться с сокрытием преступлений и послаблениями преступникам.

6. В надзоре по делам гражданским главное внимание прокуроров должно было быть сосредоточено на соблюдении под-

¹¹ Полежаев П. О губернском надзоре // Журнал Министерства юстиции. 1859. Ноябрь. С. 81.

судности и пресечении «всякого рода притеснений и волокит».

7. Наиболее прогрессивным представляется последний пункт ордера, в котором прокурорам рекомендуется «всю не столь нужную переписку оставить» и от излишней «елико возможно уклоняться», поскольку она «более служит к наполнению ненужными бумагами архива, нежели к споспешествованию в течении дел».

Ордер Г. Р. Державина заканчивался призывом к прокурорам оправдать высокое доверие, возлагаемое на них законом, и предупреждением, что министр юстиции не допустит никаких послаблений к нарушителям закона и служебного долга. Сенатским указом от 15 декабря 1802 г. этот циркулярный ордер был подтвержден и стал обязательным для исполнения всеми присутственными местами империи.¹²

Несмотря на активность, проявленную Г. Р. Державиным и в руководстве прокуратурой, и в борьбе с Сенатом, он оставался в должности министра юстиции менее года. Главной причиной его отставки стал его характер. Александр I был недоволен стремлением своего генерал-прокурора поучать монарха и оспаривать его указания. Державин был с почетом отправлен на пенсию, а на его место царь назначил более покладистого вельможу князя Петра Васильевича Лопухина. Так же как и Беклешев, Лопухин был вторично назначен на пост генерал-прокурора. Он пребывал в этой должности при Павле I, в 1798—1799 гг. На сей раз его генерал-прокурорство было более продолжительным. Из министерства юстиции Лопухин в 1810 г. перешел на должность председателя департамента гражданских и духовных дел Государственного совета. В 1816 г. он стал председателем Государственного совета.

Но ни длительное генерал-прокурорство Лопухина, ни его последующее пребывание на высших государственных должностях не внесли принципиальных изменений в организацию и деятельность прокурорского надзора. Тенденции бюрократизации прокуратуры и ее сращивания с администрацией продолжали усиливаться. В то же время попытки некоторых губернских властей непосредственно подчинить своему влиянию прокуроров встречали решительный отпор как в центре, так и на местах. Так, когда в 1805 г. минский губернатор стал требовать у прокурора собрать для него сведения в Минском суде, министр юстиции, узнав об этом, предложил Сенату дать указ всем управляющим губерниями, в котором напомнить о запрещении давать какие-либо ордера или предписания губернским прокурорам, как непосредственно подчиненным только генерал-прокурору.¹³

Бюрократизм прокурорского надзора при Лопухине и его

¹² ПСЗ. Т. XXVII. № 20 553.

¹³ ПСЗ. Т. XXVIII. № 21 923.

преемниках проявился, в частности, в возрастании значения проверки журналов присутственных мест. Традиция просмотра всех протоколов и решений губернских учреждений берет свое начало еще в 60-е годы XVIII в. Сенатским указом от 5 апреля 1767 г. по представлению генерал-прокурора было установлено, что решения присутственных мест являются недействительными, если с ними прокурор не согласен и, следовательно, они не могут исполняться, пока не просмотрены и не одобрены прокурором.¹⁴ Эта норма, по всей видимости, соблюдалась, хотя и не была включена в «Учреждение о губерниях». Во всяком случае, даже при Павле I прокуроры жаловались, что не успевают составлять ведомости о решенных и нерешенных делах в связи с тем, что ежедневно вынуждены просматривать множество бумаг.¹⁵

Циркулярный ордер Г. Р. Державина не отменил этой обязанности прокурора, но поскольку в нем говорилось, что протест не останавливает исполнение решения, можно было предположить, что и задержка с просмотром журналов присутственных мест этому не препятствовала. И то, что это было не так, нашло подтверждение позже; в 1809 г. Сенатским указом предписывалось доставлять журналы прокурору тотчас после их подписания для просмотра и затем исполнять в течение одного дня. В 1824 г. было разрешено увеличить срок представления журналов до трех дней, и только по делам, требующим срочного исполнения, сохранен дневной срок.¹⁶

Возник вопрос и о том, что должны и имеют право писать прокуроры на журналах. Сенат считал, что «невместно губернским прокурорам и стряпчим на журналах и приговорах писать что-либо, означающее соглашение или несогласие их на решения присутственных мест». Для удостоверения, что журнал был просмотрен, можно было писать: «читал», и поставить число. Не требовалась даже подпись. Это не отменяло права протеста (устного или письменного) со стороны прокурора на обнаруженные в журналах противозаконные решения.¹⁷

В целом же первую половину XIX в. можно считать периодом застоя в истории русской прокуратуры. Конечно, время от времени появлялись указы, вносившие изменения или уточнения в законодательство о прокурорском надзоре, но, как заметил Н. В. Муравьев, «касаясь второстепенных частных дел, они не внесли никаких существенных изменений в прокурорское учреждение того вида, в каком оно вышло из законодательных работ эпохи Екатерины II и Александра I».¹⁸

¹⁴ ПСЗ. Т. XVIII. № 12 867.

¹⁵ ПСЗ. Т. XXIV. № 17 937.

¹⁶ ПСЗ. Т. XXXIX. № 30 006, 30 076.

¹⁷ ПСЗ. Т. XXX. № 23 729.

¹⁸ Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. М., 1889. С. 326.

Изменения, внесенные указами, изданными до Свода законов (1832 г.), касались правил отношения между губернскими прокурорами и уездными стряпчими,¹⁹ порядка увольнения стряпчих,²⁰ участия уездных стряпчих в ревизии казначейства.²¹ В 1808 г. были учреждены должности удельных стряпчих,²² в 1815 г. прокуроры обязывались присутствовать при освидетельствовании сумасшедших.²³ Кроме того, в сенатских указах устанавливались порядок командирования прокуроров, участия в надзоре за отдельными присутственными местами, а также особые структуры прокуратуры в некоторых регионах, в частности в Одессе, Таганроге, Бессарабии. В Сибири, например, наряду с должностями губернских и уездных стряпчих, учреждались областные и окружные стряпчие.²⁴

Нередко в указах подтверждались некоторые права и обязанности прокуроров и стряпчих. Так, в 1803 г. Сенат напомнил сначала стряпчим о необходимости наблюдать за исполнением канцелярского порядка,²⁵ а затем прокурорам о том, что они не должны ослаблять исполнение своих обязанностей.²⁶ Позже и губернским начальникам напомнили, что они обязаны принимать представления прокуроров и стараться прекращать обнаруженные ими непорядки.²⁷ В 1810 г. губернских прокуроров было велено пропускать к осмотру рабочих и смиренных домов.²⁸ Неоднократно подтверждалась обязанность губернских стряпчих ходатайствовать за лиц, отыскивающих свободу от крепостной зависимости, но на практике они эти дела перекладывали на уездных стряпчих.²⁹

Не внес изменений в положение прокурорского надзора и Свод законов. Свод законов до судебной реформы 1864 г. успел выдержать три издания (1832, 1842 и 1857 гг.). В каждом последующем число статей, посвященных прокуратуре, увеличивалось, но в основном за счет уточнения и детализации. Так, число статей о местном прокурорском надзоре возросло с 51 в 1832 г. до 67 в 1857 г., но при этом, как уже отмечалось, никаких принципиальных изменений не произошло. Узаконения о прокуратуре оказались в разных томах Свода: в ч. 2 т. I («Учреждения Государственные») содержались нормы, регулирующие деятельность генерал-прокурора и обер-прокуратуры Сената, в ч. 1 т. II («Общие Губернские учреж-

¹⁹ ПСЗ. Т. XXVIII. № 21 189.

²⁰ Там же. № 21 520.

²¹ ПСЗ. Т. XXX. № 23 082.

²² Там же. № 23 020.

²³ ПСЗ. Т. XXXIII. № 25 876.

²⁴ ПСЗ. Т. XXXVI. № 29 125.

²⁵ ПСЗ. Т. XXVIII. № 20 251.

²⁶ ПСЗ. Т. XXVII. № 20 372.

²⁷ ПСЗ. Т. XXVIII. № 21 215.

²⁸ ПСЗ. Т. XXXIII. № 24 086.

²⁹ Поле ж а е в П. О губернском надзоре. С. 78.

дения») — нормы о губернской прокуратуре. Кроме того, в ч. 2 т. X («Законы о судопроизводстве и взысканиях гражданских») и ч. 2 т. XV («Законы о судопроизводстве по делам о преступлениях и проступках») содержались нормы, устанавливающие процессуальные права и обязанности прокуроров и стряпчих.

Обращаясь к анализу Свода законов (1857 г.), П. А. Марков писал: «Разбирая ныне действующие законы, определяющие существо власти и пределы ведомства прокурорского надзора, мы невольно останавливаемся на них, пораженные их неполнотою, неточностью и неудобством. Основные постановления о прокурорском надзоре носят явный отпечаток старины и удивляют странностью своего содержания; другие, принадлежа к произведениям законодательства новейшего времени, не вяжутся с первыми, а иногда и противоречат им; в результате же обнаруживается полное смешение понятий о значении учреждения прокуроров».³⁰

Прокуратура как целостный государственно-правовой институт могла быть установлена в Своде законов только путем доктринального толкования: Министерство юстиции лишь с большой натяжкой можно рассматривать в качестве генеральной прокуратуры империи; сенатские обер-прокуроры, подчинившиеся министру юстиции, не были связаны с местной прокуратурой и в отличие от нее фактически осуществляли судебный надзор в Сенате; местная прокуратура в осуществлении общего надзора, хотя и представляла собой единую организацию, но положения о губернских прокурорах, стряпчих и уездных стряпчих были включены в Своде учреждений губернских в различные книги. Прав Н. В. Муравьев, указывая, что «под действием Свода не был достаточно ясен законный тип прокурора как правительственного деятеля в общественной сфере; почти не употреблялся и самый термин „прокурорский надзор“».³¹ Еще определеннее высказался по этому поводу П. А. Марков: «Между порядком надзора в Сенате и порядком надзора в низших инстанциях даже до того мало связи, что многим и в голову не приходит, что как обер-прокуроры, так и губернские прокуроры и уездные стряпчие составляют в сущности одно учреждение».³²

Министр юстиции, стоявший во главе прокуратуры, в отличие от генерал-прокуроров XVIII в. не только фактически, но и формально являлся членом правительства, за которым никакого надзора не осуществлял не только непосредственно, но и с помощью своих подчиненных на местах. Как отмечалось, еще Г. Р. Державин запретил прокурорам опротестовывать реше-

³⁰ Марков П. А. О прокурорском надзоре в гражданских делах // Журнал Министерства юстиции. 1864. Т. 20. С. 605.

³¹ Муравьев Н. В. Прокурорский надзор... С. 329.

³² Марков П. А. О прокурорском надзоре... С. 329.

ния местных государственных учреждений, вытекающие из предписаний министров. Таким образом, в XIX в. задачи и значение генерал-прокурорской власти были резко ограничены. Формально ничего не изменилось, поскольку надзор за Сенатом сохранялся, но фактически в связи с превращением Сената в преимущественно судебный орган, образованием новых высших государственных органов (Комитета министров и Государственного совета), на которые надзорная власть генерал-прокурора не распространялась, министр юстиции потерял роль «ока государева». Из надзора за правительством, каким мыслился прокурорский надзор Петром Великим, в XIX в. он превращается в правительственный надзор за судами и местными административными органами.

Министр юстиции, получив в свое распоряжение солидный штат чиновников министерства, а также обер-прокуроров и обер-секретарей Сената, число которых увеличивалось с ростом его департаментов, не практиковал личное присутствие в Сенате, его обязанности там исполнял товарищ министра и обер-прокуроры. В соответствии со ст. 1905—1907 ч. 2 I т. Свода законов непосредственно на товарища министра возлагался надзор за сенатскими ревизиями, наблюдение за движением арестантских дел и некоторых других. Товарищ министра вместе с тем выступал как начальник по отношению ко всем обер-прокурорам и прокурорам на местах, хотя сам никакого собственно прокурорского звания не имел. Министр юстиции и его товарищ осуществляли руководство центральной и местной прокуратурой преимущественно в письменной, канцелярской форме.

Бюрократическая переписка росла с каждым днем. Из отчета по Министерству юстиции за 1862 г. следует, что только в его центральном аппарате находилось в производстве более 11 тыс. дел.³³ Число обер-прокуроров увеличилось в середине XIX в. до 16, они состояли при всех десяти департаментах Сената, трех общих его собраниях (в Петербурге, Москве и Варшаве), и, кроме того, ряд департаментов имели отделения, при которых тоже были обер-прокуроры. Назначались обер-прокуроры, как и прежде, императорскими указами по представлению министра юстиции. В XIX в. у них появились помощники — чиновники за обер-прокурорским столом, число которых тоже увеличивалось. Обер-прокуроры продолжали руководить канцеляриями департаментов, имея право налагать на подчиненных им чиновников взыскания, а с 1839 г. им принадлежало право найма и увольнения всех чиновников, за исключением обер-секретарей и собственных помощников, которые находились в непосредственном ведении министра юстиции. Сенаторы таких прав не имели. Более того, Сенат должен был сносить

³³ Журнал Министерства юстиции. 1863. Т. XVIII. С. 54—55.

ся с высшими или неподведомственными ему государственными органами через министра юстиции или обер-прокуроров.

На обер-прокуроров возлагался надзор за подготовкой докладов по делам в Сенате. В случае необходимости они давали объяснения по делам, присутствуя не только при слушании дела, но и при вынесении решения. Подготовленные определения и постановления поступали к сенаторам после их визирования у прокурора надписью «читал». Подписанный сенаторами документ вновь поступал к обер-прокурору, и только с его резолюцией «исполнить» вступал в законную силу. На обер-прокуроров возлагался также надзор за отчетами и статистическими донесениями, которые поступали из Сената в Министерство юстиции. В случае несогласия обер-прокурора с решением департамента оно признавалось недействительным и дело подлежало переносу в общее собрание. В Своде законов подробно регламентировался порядок соглашения мнений прокуратуры и Сената (ст. ст. 129—150 ч. 2 т. I).

Обер-прокурорский надзор не оставался неизменным на протяжении первой половины XIX в. Образовательный и моральный уровень обер-прокуроров постоянно возрастал. Если И. И. Дмитриев, известный писатель своего времени и министр юстиции в 1810—1814 гг., жаловался, что его обер-прокуроры были более опытные «в снискании полезных связей, нежели в сенатском делопроизводстве», то постепенно, хотя и первое качество не было утрачено, второе приобреталось.³⁴

Развитие высшего образования, в том числе и юридического, безусловно, способствовало замещению должностей обер-прокуроров знающими юристами. Это было тем более необходимо, что большинство сенаторов не имело высшего образования. Так, в 1853 г. 3/4 сенаторов не только не имели юридического образования, но и вообще не изучали права.³⁵ О. А. Пржеславский в своих воспоминаниях писал о Сенате 20-х годов: «Кто довольно стар для того, чтобы помнить описываемое время, тот знает, что такое был тогда Сенат. Это были разделенные на департаменты группы лиц заслуженных из разных ведомств, большею частью очень почтенных, но утомленных службою до полной апатии и с весьма немногими исключениями дряхлых старцев. Притом же очень немногие имели если не теоретическую, то хотя бы практическую подготовку к занимаемому ими судебному званию».³⁶

В 30—40-е годы положение в Сенате было немногим лучше. В 1839 г. декабрист М. С. Лунин так характеризовал его состав: «Кавалеристы, которые не сидят уже верхом; моряки, которые не снесут уже качку; иностранцы, которые не пони-

³⁴ История Сената. Т. II. С. 595—596.

³⁵ Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978. С. 138.

³⁶ Русская старина. 1874. № 11. С. 457—458.

мают русского языка, одним словом, все, которых некуда девать, находят мягкое кресло в Правительствующем Сенате».³⁷ Низкий профессиональный уровень сенаторов подтверждал и Н. В. Муравьев.³⁸ Как указывает П. А. Зайончковский, в середине XIX в. средний возраст сенаторов был около 65 лет.³⁹ Таким образом, поскольку сенатские департаменты более напоминали суд с выборными заседателями, нежели коллегия судей высшей квалификации, то обер-прокуроры в них должны были выступать не столько представителями надзора, сколько юридическими консультантами. Они несли даже дисциплинарную ответственность «за пропуск всякого несообразного с законами приговора или определения» (ст. 351 ч. 2 т. 1), поэтому иногда обер-прокуроры обращались к министру юстиции за разрешением «на пропуск» важного определения Сената.

Н. В. Муравьев утверждает, что «дельный и опытный обер-прокурор имел в Сенате большое, иногда решающее, значение. При отсутствии же этих качеств он сам подпадал под влияние управляемой им канцелярии, занявшей в сенатском делопроизводстве первенствующее место, благодаря, с одной стороны, его технической сложности, а с другой — присутствию в канцелярии искусных дельцов старого закона. Нередко темная их репутация бросала тень и на обер-прокуратуру; в публике укоренилось мнение, что в Сенате вся суть, весь узел движения и решения дел скрывается в обер-секретаре и что, несмотря на законный надзор, в теории всевидящий и неподкупный, на практике в Сенате многого можно добиться незаконными путями».⁴⁰

О том, что такое мнение «публики» было обоснованным, свидетельствуют мемуары обер-секретаря Сената И. В. Бочарова, который служил в пятом уголовном департаменте в 40-х — начале 50-х годов. Он рассказывал, что его товарищи действовали тогда откровенно, не опасаясь обвинений в мздоимстве или вымогательстве. Обер-секретарь мог заявить клиенту: «Ваше дело о двух тысячах десятин стоит у меня пять тысяч. Пожалуйста. Я доложу дело, выиграете — поздравляю Вас, не выиграете — получите от меня Ваши деньги назад».⁴¹ Все обер-секретари, по словам И. В. Бочарова, составили себе состояние на взятках, имели каменные дома в Петербурге. Кормились от службы и мелкие чиновники Сената, вплоть до писарей.

Не лучше обстояли дела в этом отношении и в Министерстве юстиции. Служивший в нем В. В. Берви-Флеровский вспоминал, что под крылом генерал-прокурора существовала касса, «куда поступают взятки, выплачиваемые разными людьми. Они распределяются между служащими, смотря по чину и за-

³⁷ Лунин М. С. Сочинения и письма. Пг., 1923. С. 56.

³⁸ Муравьев Н. В. Прокурорский надзор... С. 334.

³⁹ Зайончковский П. А. Правительственный аппарат... С. 138.

⁴⁰ Муравьев Н. В. Прокурорский надзор... С. 334—335.

⁴¹ В Правительствующем Сенате: Воспоминания И. Бочарова // Русская старина. 1884. № 10. С. 163.

нимаемой должности».⁴² Да и могло ли быть иначе, если сам министр юстиции, генерал-прокурор граф В. Н. Панин вынужден был однажды дать взятку надсмотрщику петербургского уездного суда. Он передал 100 руб. через директора департамента Топильского, чтобы ускорить рассмотрение дела своей дочери.⁴³

Раздел о губернском надзоре в Своде законов (1832 г.) начинался со ст. 650, перечислявшей виды местного надзора: 1) надзор губернаторов — «общий местный надзор», 2) надзор Сената, который заключался «в высшей и решительной ревизии дел, поступающих на рассмотрение из губернских мест» и, наконец, 3) прокурорский надзор. Эта статья — одна из немногих, составленных кодификаторами. Она, видимо, была предпослана разделу о прокуратуре для того, чтобы показать ее место в системе надзора. Заметим, что к тому времени существовала еще одна форма надзора за местной администрацией, не упомянутая в Своде, это — жандармский надзор.

Создание III отделения собственной его императорского величества канцелярии и корпуса жандармов, которые согласно инструкции должны были, помимо всего прочего, пресекать «злоупотребления, беспорядки и закону противные поступки» и вообще «всякое зло» и наблюдать, чтобы «спокойствие и права граждан не могли быть нарушены», не только не способствовало повышению роли прокуратуры, но подрывало сам принцип законности и свидетельствовало о неспособности режима бороться не только с политической, но и с должностной преступностью легальными методами. Жандармы и агенты III отделения стали выполнять некоторые функции давно упраздненных фискалов; только теперь не прокуратура осуществляла надзор за ними, а они за нею, так же как и за другими губернскими органами. Как отмечает исследователь истории III отделения И. В. Оржиховский, «централизованный в общегосударственном масштабе жандармский надзор» был представлен как «новое направление» в организации и деятельности политической полиции, однако даже сами жандармы не считали свою инструкцию оригинальной. Например, штаб-офицер корпуса жандармов Л. И. Ломачевский отмечал, что «инструкция жандармам в главных чертах сходна с сущностью наказа, данного Екатериной II губернским прокурорам».⁴⁴ И те и другие должны были доносить начальству о «законопротивных поступках и преступлениях», о нарушении «общей тишины и верности присяге», о «казенном и общественном ущер-

⁴² Берви-Флеровский Н. Три политические системы: Николай I, Александр II, Александр III. Воспоминания. Лондон, 1897. С. 23.

⁴³ Колмаков Н. М. Старый суд // Русская старина. 1886. № 12. С. 521.

⁴⁴ Оржиховский И. В. Самодержавие против революционной России. М., 1982. С. 59.

бе» и т. п. Множественность органов надзора и инстанций отнюдь не способствовала его эффективности.

Характеризуя губернскую прокуратуру, Н. В. Муравьев писал: «Едва ли можно найти в Своде учреждение более сбивчивое и казуистически сложное и в то же время более неопределенное и бесформенное, невзирая на ту мелочную регламентацию, которою отмечены многочисленные и разбросанные постановления о местном прокурорском надзоре».⁴⁵ Главной основной функцией прокуратуры оставался надзор, но, кроме того, можно выделить и еще, по крайней мере, две функции, носившие дополнительный, вспомогательный характер. Одну из них Н. В. Муравьев называет судебно-исковой, другую мы бы назвали юрисконсультской. Однако редакторы Свода законов все указанные функции объединили в понятие «действий по надзору». Перечень их, как отмечал Н. В. Муравьев, «отличался поразительным смешением общего с частным и крупного с мелким».⁴⁶ В одной статье содержались такие разные и несоизмеримые обязанности, как «наблюдение за точным исполнением узаконений, охранение порядка, ими установленного, и содействие к пресечению противных им деяний и злоупотреблений» и «участие в свидетельстве одежды и обуви пересылочных арестантов»; «повсеместное охранение выгод и пользы казны» и «отвращение подлогов в приписке купцов к семейным капиталам»; «возбуждение дел безгласных» и «присутствие при продаже недвижимых имуществ с публичного торга».

Прокурорский надзор по Своду законов имел три направления: 1) охранение общего благоустройства в губернии, 8) казенные дела и 3) суд и расправа, — каждое из которых имело не менее десяти подразделений.

Помимо пресловутого просмотра журналов всех губернских органов, прокурор должен был лично участвовать в рекрутском присутствии, в освидетельствовании сумасшедших, присутствовать в дворянском собрании, при всяких казенных торгах и подрядах и при свидетельстве казенного имущества. Кроме того, он участвовал в качестве члена во всех губернских комитетах (земских повинностей, народного продовольствия, статистическом, тюремном), а также и в общем губернском присутствии, которое созывалось губернатором «в делах особо важных и чрезвычайных».

Свод законов не только возлагал на прокуратуру обширные обязанности, но и предоставлял ее сотрудникам для их реализации соответствующие права: 1) лично присутствовать во всех губернских и уездных судебных и административных органах, выступать там и делать чиновникам этих учреждений

⁴⁵ Муравьев Н. В. Прокурорский надзор... С. 335.

⁴⁶ Там же. С. 341.

устные замечания и напоминания, 2) знакомиться с любым делом и требовать от чиновников любые сведения, 3) вносить в соответствующие учреждения письменные протесты и представления по фактам нарушения закона, 4) давать заключения по юридическим вопросам, 5) сообщать по начальству, вплоть до министра юстиции, об обнаруженных злоупотреблениях и правонарушениях.

Казалось бы, по своему правовому положению губернский прокурор должен был стоять вровень с губернатором или, по крайней мере, быть вторым человеком в губернии. Но на практике власть губернской прокуратуры была эфемерной, и, несмотря на усилия отдельных ее представителей, она не только не препятствовала, но во многих случаях даже способствовала беззаконию, творящемуся чиновниками суда и администрации. Бюрократизм и формализм, присущие прокурорскому надзору и прежде, в 30—40-е годы XIX в. достигли апогея. Господствующей формой прокурорской деятельности становится просмотр журнальных определений присутственных мест. Рязанский губернский прокурор Ланге вспоминал: «Каждому прокурору приходится в течение года прочесть от 34 до 37 тысяч постановлений различных присутственных мест, судебных, административных, хозяйственных, благотворительных и даже технических. Если положить каждое постановление круглым числом в два листа (бывает 20, 30 и даже 100 листов), то прокурору приходится ежегодно прочесть не менее 75 тысяч листов, или по 200 листов в день (без отпусков, выходных и праздничных дней. — С. К.)... А между тем у прокурора столько есть еще и других занятий...».⁴⁷

О «физической невозможности» эффективного просмотра всей массы журналов писал и Н. В. Муравьев: «Даже при желании, усердии и способностях, в этот труд, по самой механической его громадности, нельзя было внести необходимой основательности... При слабой ответственности и возможности всегда „отписаться“ и отговориться действительным обременением* работой легко слагалось чисто формальное отношение к делу, соблюдение лишь формы просмотра и пропуска, в ущерб их сущности. Так, журналы специальных мест, например, казенной палаты и палаты государственных имуществ почти никогда на самом деле не просматривались и пропускались лишь фиктивно».⁴⁸ Причем губернский прокурор не имел права доверить этот просмотр стряпчим. На эфемерность такого надзора указывал и П. А. Марков: «Контроль одного человека над несколькими присутственными местами в одно и то же время невозможен».⁴⁹ Однако не все прокуроры утруждали се-

⁴⁷ Материалы по судебной реформе в России. СПб., 1866. Т. 22. Ч. 2. С. 114.

⁴⁸ Муравьев Н. В. Прокурорский надзор... С. 849.

⁴⁹ Марков П. А. О прокурорском надзоре... С. 613.

бя чтением 200 листов ежедневно. Несмотря на свои бесчисленные обязанности, до реформы 1864 г. прокурор мог быть одним из самых бездеятельных чиновников.

Пример такого прокурора приводит Н. В. Гоголь в «Мертвых душах». «Пошлите теперь к прокурору, — говорил председатель судебной палаты, — он человек праздный и, верно, сидит дома, за него все делает стряпчий Золотуха, первейший хапуга в мире... Они все даром бременят землю!»⁵⁰

Наряду с невыполнимостью стоящих перед прокуратурой задач, пассивность ее работников была обусловлена и их тесной связью с местной администрацией. Хотя формально губернский прокурор был независим от местных органов и подчинялся непосредственно генерал-прокурору, и губернаторы не имели права приказывать прокурорам, однако, как уже говорилось, за содействием в удовлетворении своих протестов прокурор должен был обращаться к губернатору. Кроме того, камера прокурора находилась при губернском правлении, а сумма расходов на нее, равно как и на канцелярию уездного стряпчего, определялась губернатором совместно с губернским правлением. Кстати, стряпчие находились в еще большей зависимости от губернской администрации. Это вело к тому, что опротестование решений и действий губернатора и даже губернского правления было для прокурора делом малоперспективным и малоприятным.

Авторитет прокурорской власти в губернии в предреформенный период заметно уменьшался. Не только губернаторы, но и губернские присутственные места часто игнорировали их протесты, не присылали предусмотренных законом ведомостей и даже журналов. Так, в 1839 г. симбирский губернатор отдал распоряжение полицмейстеру о недопущении губернского прокурора в тюрьму к содержащемуся там арестанту.⁵¹ И. А. Блинов, анализируя мемуарную и художественную литературу того времени, указывает еще одну причину, как правило, недостаточно уважительного отношения к должности губернского прокурора — его низкое положение в табели о рангах. Он справедливо отмечает, что младшему осуществлять надзор за старшими необычайно трудно в обществе, где соотношение чинов имеет не только юридическое, но и нравственное, и социальное значение. Сам генерал-прокурор министр юстиции Дмитрий Васильевич Дашков (он занимал эту должность с 1829 по 1839 г.) наставлял Н. Н. Бантыш-Каменского, который пришел ему жаловаться на необъективность и произвол сенаторов-ревизоров, что «младший всегда должен быть виноват перед старшим», «справедливость всегда на стороне

⁵⁰ Гоголь Н. В. Собр. соч.: В 6 т. Т. V. М., 1953. С. 151.

⁵¹ Середонин С. М. Исторический обзор деятельности комитета министров. Т. II. Ч. 2. С. 77—78.

старших», которым «дается полная вера».⁵² В первой половине XIX в. обычным чином губернского прокурора был надворный, реже — коллежский советник (т. е. 7—6 класс), тогда как губернатор был не ниже действительного статского советника (четвертый класс). Разница в чинах имела и чисто материальное выражение. Губернаторы в то время получали жалование — 1800 руб., вице-губернаторы — 1200, а губернские прокуроры — только 600 руб. в год. У председателей судебных палат зарплата была выше — до 840 руб.⁵³

По происхождению прокуроры были выходцами, как правило, из дворянских бедных фамилий, но нередко попадались люди и из других сословий: духовенства, разночинцев, купечества. Чаще всего они назначались из числа местных чиновников (губернских стряпчих, уездных казначеев, ассессоров палат). В любом случае это были люди небогатые, живущие преимущественно от доходов службы и не заинтересованные портить отношения с губернским начальством.

П. А. Зайончковский провел анализ социального положения губернских прокуроров на 1 января 1853 г. по 52 послужным спискам. Он установил следующее. «Прокуроры относились в основном к чинам V—VIII классов. Так, среди них статских советников было 13, коллежских — 15, надворных — 12, коллежских ассессоров — 14, коллежских секретарей — 1. Один из прокуроров имел придворное звание камер-юнкера.

По вероисповеданию 44 человека относились к православным (среди них 1 грузин), 6 — к лютеранам, 1 — к католикам, 1 был армяно-григорианского вероисповедания.

По возрасту прокуроры были моложе, нежели другие представители губернской администрации: от 20 до 25 лет — 2; от 26 до 30 лет — 14; от 31 до 40 лет — 8; от 41 до 50 лет — 8; от 51 до 55 лет — 13; от 56 до 60 лет — 3; от 61 до 65 лет — 4.

По сословиям состав прокуроров несколько отличался от других представителей администрации. Так, выходцев из потомственных дворян было 35 человек, или 67,3%,⁵⁴ из духовного звания и обер-офицерских детей — 5 человек, из купцов — 1, почетных граждан — 2, канцелярских служителей — 1, кантонистов — 1, из ученого звания — 1, 6 принадлежали к разночинцам.

Рассмотрим имущественное положение прокуроров. Земельной собственностью владели 22 человека, или 43,1%, домами — 7 человек и 23 прокурора (44,2%) не имели собственности. Процент помещиков среди прокуроров был меньшим, чем среди других категорий губернской администрации».⁵⁵

Пассивность губернской прокуратуры была вызвана и тем, что Министерство юстиции не поощряло протесты и представления прокуроров, особенно если они обостряли отношения Министерства юстиции с другими ведомствами. Протесты прокуратуры о нарушениях закона местной администрацией или

⁵² Бантыш-Каменский Н. Н. «Шемякин суд» // Русская старина. 1873. Кн. 6. С. 778.

⁵³ История Сената. Т. III. С. 574.

⁵⁴ Тогда как, например, среди вице-губернаторов — 88,2%.

⁵⁵ Зайончковский П. А. Правительственный аппарат... С. 171.

принимались генерал-прокурором к сведению, или направлялись соответствующим должностным лицам с осторожной просьбой обратить внимание на отмеченные прокурором недостатки. Такая «стратегия» Министерства юстиции приводила к тому, что и суды, и прокуратура превратились в придаток администрации. Министр внутренних дел С. С. Ланской в минуту откровенности говорил, что «администрация ездит на юстиции», сопровождая это даже соответствующими жестами.⁵⁶

Об этой зависимости прокуроров от губернаторов упоминается и в донесениях штаб-офицеров корпуса жандармов в III отделение. Так, жандармский штаб-офицер писал о вологодском губернском прокуроре И. П. Делло: «Сколько можно заметить, чрезвычайно кропотлив в делах, робко действующий по своей должности, соглашаясь всегда с волей и намерениями начальника губернии». Владимирский штаб-офицер корпуса жандармов характеризовал губернского прокурора П. И. Шкляревича как пьяницу, который «хотя по утрам и бывает трезв, но все более сидит в своей прокурорской комнате и редко посещает другие присутственные места, протестов же против неправильных решений дел почти никогда не делает, почему все чиновники, начиная от самого губернатора им довольны, но имеющие тягбу не находят в нем никакого покровительства». О могилевском губернском прокуроре Найденове жандармский офицер сообщает, что он «старается угодить и начальству и просителям, в силу чего на дела имеет слабое влияние, в обществе же никакого». Эти характеристики относятся к 1845—1847 гг.⁵⁷ «Даже казанский губернский прокурор, бывший ректор Казанского университета, ученый-юрист, профессор Г. И. Солнцев никак не реагировал на величайший произвол местной администрации, и особенно полицмейстера Поля». Сенатор Лебедев вспоминал, что в Москве «губернский прокурор конца 40-х годов был слаб и, не поощряемый в министерстве, искал в генерал-губернаторе».⁵⁸

Одним из наиболее серьезных пороков административной и судебной системы дореформенной России, с которым была призвана бороться прокуратура, являлось взяточничество. Еще Екатерина призывала прокуроров бороться со «зловредными взятками». Эта цель декларировалась и во всех редакциях Свода законов. Практически все мемуаристы, писатели и исследователи, обращаясь к этой эпохе, отмечают широкое распространение взяточничества в провинции. И. С. Аксаков писал отцу в 1851 г.: «Вы не знаете, что такое провинция, когда в ином уездном городе от первого до последнего буквально все взяточники, да и в губернском городе, по совести, никому нельзя и руки подать».⁶⁰

«Ум и плутовство — синонимы, — замечал в своем дневнике академик А. В. Никитенко в 1841 г., — слова — честный человек — означают у нас простака, близкого к глупцу. Общественный разврат так велик, что понятия о чести, о справедливости

⁵⁶ Колмаков Н. М. Старый суд // Русская старина. 1886. Кн. 12. С. 530.

⁵⁷ Зайончковский П. А. Правительственный аппарат... С. 169.

⁵⁸ Там же.

⁵⁹ Из записок сенатора Лебедева // Русский архив. 1888. Кн. 3. С. 485.

⁶⁰ Судебная реформа. М., 1915. С. 214.

ности считаются или слабодушим, или признаками романтической восторженности». ⁶¹ А. М. Унковский утверждал: «Все низшие чиновники обязаны были под страхом административных взысканий, лишения места и предания суду вносить более или менее определенную подать в пользу делопроизводителей высших учреждений, которым они подведомственны». ⁶² Естественно, что и большинство работников прокуратуры было вовлечено в эту полуполюгальную систему кормления. И лишь очень немногие рисковали вступить с ней в борьбу.

П. А. Зайончковский обнаружил девять жандармских характеристик на губернских прокуроров, относящихся ко второй половине 40-х — началу 50-х годов. В трех из них определенно говорится о взяточничестве прокуроров. Владимирский прокурор Навроцкий и два курских прокурора Лего и Федоров облагали уездных стряпчих «налогом» в свою пользу. Сенатор М. Б. Веселовский писал о нижегородском прокуроре: «Он вышел из Училища правоведения, знал дело, но, как говорили, „брал“». ⁶³ Но зато владимирский прокурор А. П. Воскресенский был охарактеризован жандармским офицером исключительно с положительной стороны как «бескорыстный и любимый в обществе» служака. Следует отметить, что профессиональный и моральный уровень прокурорского надзора возрастал по мере увеличения в его рядах лиц, получивших высшее юридическое образование.

А. Ф. Кони писал, что «история Министерства юстиции с тридцатых до шестидесятых годов представляла немало примеров энергической борьбы губернских прокуроров с местными злоупотреблениями. Борьба эта не всегда была успешна, но уже самое возникновение ее, основанное на *предписании 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 правовою засухою...». ⁶⁴ О повышении профессионализма работников прокуратуры в середине XIX в. свидетельствовал и Н. В. Муравьев: «Губернскими прокурорами, а иногда губернскими и даже уездными стряпчими стали назначать лиц с высшим юридическим образованием, преимущественно окончивших курс в училище правоведения, часто совсем молодых, и во всяком случае живых и свежих, не зараженных профессиональными недугами огромного большинства местных чиновников. Стремления многих из этих первых пионеров законности и бескорыстия были са-

⁶¹ Никитенко А. В. *Дневник*: В 3 т. Т. 1. Б. м., 1955. С. 309.

⁶² Унковский А. М. *Новые основания судопроизводства // Современник*. 1863. Т. 1. С. 403—404.

⁶³ Зайончковский П. А. *Правительственный аппарат*... С. 171.

⁶⁴ Кони А. Ф. *Дмитрий Александрович Ровинский // Собр. соч.* Т. 5. М., 1968. С. 8.

мые симпатичные, а деятельность весьма заметная среди провинциального застоя, нередко корыстных побуждений и всегда рутинных приемов службы. Благодаря этому притоку новых элементов, прокурорское veto получило долю того значения, о котором думал законодатель...»⁶⁵

В середине XIX в. прокуратура становится одним из наиболее образованных отрядов русского чиновничества. В 1853 г. высшее образование имели 27 губернских прокуроров (51,9%), из них 16 человек окончили Училище правоведения, среднее образование получили 14 человек (26,1%), низшее — 2, домашнее — 9. Следовательно, более половины прокуроров имели специальное юридическое образование, а лица, получившие высшее и среднее образование, составляли 78,8%. Основная же масса чиновников не имела даже среднего образования. А. В. Никитенко в 1861 г. писал в своем дневнике: «В продолжение двух или трех лет с 1857 г. из всех университетов, лицеев, училищ правоведения выпускалось ежегодно 400 человек, кроме медиков».⁶⁶ В то время как число вакансий на гражданской службе ежегодно составляло 3 тыс. С 1840 по 1862 г. получили юридическое образование в университетах России (без национальных окраин) 3650 человек.⁶⁷ К этому числу можно прибавить несколько сот выпускников лицеев и Училища правоведения, подготовленных за то же время.

Следует заметить, что А. Ф. Кони, несколько преувеличивая роль института губернской прокуратуры в государственном управлении, прекрасно представлял, каким было реальное положение дел накануне реформ 60-х годов. Он хотя и называл ее «одним из лучших екатерининских учреждений», но тут же указывал, что «на практике губернские прокуроры, за несколькими блестящими исключениями, вроде знаменитого Ровинского или ученого Ланге, далеко не соответствовали идеалу, начертанному в Учреждении о губерниях. Если ко многим из них было бы несправедливо применить решительную оценку, делаемую Собакевичем в его отзыве о „христопродацах“, то не лишенным справедливости представлялось напутствие Чичикова умершему губернскому прокурору: „А ведь если разобрать хорошенько дело, то на поверку у тебя всего только и было, что густые брови“».⁶⁸ А. Ф. Кони отмечал и еще один принципиальный недостаток должности губернского прокурора: «Во всей его многообразной деятельности не было почвы для судебного состязания».⁶⁹

В судебной сфере, так же как и в административной, перво-

⁶⁵ Муравьев Н. В. Прокурорский надзор... С. 356—357.

⁶⁶ Никитенко А. В. Дневник. Т. I. С. 34.

⁶⁷ Материалы по судебной реформе... Т. 26. С. 7.

⁶⁸ Кони А. Ф. Приемы и задачи прокуратуры // Собр. соч. Т. 4. С. 123—124.

⁶⁹ Там же.

очередной и наиболее трудоемкой функцией прокуратуры оставался надзор. Как писал Н. В. Муравьев, «и в законодательстве, и на практике блюститель закона, формальный контролер его соблюдения, оставлял в тени или даже вовсе поглощал собою общественного и казенного истца, с его бледным значением и слабою, недоразвившеюся функциею».⁷⁰

Роль прокурора и стряпчих в уголовном процессе и в XIX в. определялась формулой Екатерины II: они — «по званию их суть взыскатели наказания по преступлениям и вместе защитники невинности». Практика показала, справедливо отметил Н. В. Муравьев, что «эта отвлеченная комбинация противоположных обязанностей в действительности неосуществима и одна из них всегда будет парализовать другую и искать себе выхода в третьей».⁷¹ В качестве «взыскателей наказания» прокуроры должны были возбуждать уголовное преследование, особенно по делам «безгласным, по коим нет истца», т. е. потерпевшего. На этом участие прокурора в предварительном следствии заканчивалось, так как практически законность расследования прокурор мог проверить в суде или же при получении журналов для визирования, а стряпчие могли лишь присутствовать при проведении следствия. Последние непосредственно производили следственные действия лишь в трех исключительных случаях, указанных в законе: 1) по особо важным делам в составе коллегиальной следственной комиссии; 2) губернский стряпчий — по должностным преступлениям, только по поручению губернского правления; 3) уездный стряпчий — в составе временного отделения земского суда по делам о скоропостижной смерти, для открытия истинной ее причины.

В качестве «защитников невинности» прокурорам и стряпчим поручалось «пещись в особенности о том, чтобы обвиняемый воспользовался всеми способами, законом к его защите предоставленными». К ним должны были обращаться депутаты от сословий, допущенные к присутствию при производстве следствия, если обнаруживалась «наклонность к отягощению судьбы обвиняемого». Обязательным было присутствие стряпчих только при допросах глухонемых обвиняемых и тех, кто не знает языка, на котором производится следствие. Но и эти обязанности выполнялись, как правило, формально. Во всяком случае, даже многие представители администрации не рассматривали прокуроров и стряпчих в качестве защиты.

Характерна в этом отношении беседа, которая состоялась между московским генерал-губернатором Дмитрием Владимировичем Голицыным и Николаем I. Голицын, будучи назначен на эту должность, отказывался утверждать приговоры уголовной палаты о торговой казни, что было прямо предусмотрено в «Учреждении о губерниях». Император спросил его о причине такого поступка. Генерал-губернатор ответил, что ему нужно знать

⁷⁰ Муравьев Н. В. Прокурорский надзор... С. 350.

⁷¹ Там же.

мнение защиты, чтобы судить о законности приговора. «У тебя есть прокуроры и стряпчие, — возразил государь, — чтобы судить о правильности решения». Голицын ответил, что тут нужны адвокаты. Николай при слове «адвокаты» нахмурился и сказал: «Да ты, я вижу, долго жил во Франции и еще во время революции, а потому и неудивительно, что ты усвоил себе тамошние порядки. А кто погубил Францию, как не адвокаты, вспомни хорошенько! Кто были Мирабо, Марат, Робеспьер и другие? Нет, князь, пока я буду царствовать, России не нужны адвокаты, проживем без них».⁷²

Нельзя не согласиться с Н. В. Муравьевым, что прокуратура в уголовном процессе «являлась малозаметным и мало-значущим придатком к полицейскому розыску и формальному суду на основании формальных же доказательств и улик».⁷³

В гражданском процессе прокуратура также предстает в двух ипостасях: как надзиратель законности, как поверенный по казенным делам и делам некоторых категорий частных лиц. В первом качестве прокуроры получали для заключения из судебных учреждений все дела, касающиеся казенного интереса, наблюдали за своевременным поступлением в казну штрафных денег и сборов за гербовую бумагу и, наконец, просматривали все решения гражданских судов. Выступая в качестве истцов по делам казны, они пользовались всеми правами сторон. Они также вели дела городских обществ, церквей, монастырей, некоторых других юридических лиц, а также физических лиц (отыскивающих свободу, сумасшедших и других, не имеющих возможности самостоятельно защищать свои права).

Следует заметить, что с созданием в 1837 г. Министерства государственных имуществ были учреждены и должности стряпчих этого ведомства, причем ни в законе, ни в судебной практике так и не было проведено разграничения их функций с функциями губернских по казенным делам стряпчих. Как отмечал П. Полежаев, «часто губернские судебные места вызывают к проверке записок и к выслушиванию решения одного стряпчего вместо другого».⁷⁴ По его мнению, несмотря на это дублирование и, может быть, благодаря ему, интересы казны стряпчие и прокуроры защищали достаточно активно. Этого нельзя сказать об иных лицах, ведение дел которых возлагалось на прокуратуру. Чаще всего стряпчий узнавал об обстоятельствах защищаемого им дела только «при рукоприкладстве записки». «Прокуроры в губернии и равным образом стряпчие в уезде, — писал П. А. Марков, — оказываются какими-то верховными блюстителями правосудия, но лишенными возможности приносить практическую пользу. Весь круг их деятельности заключается в том, чтобы, приобретя доверие и авторитет, действовать на членов присутственных мест, направляя их к правильному решению дел. Вне этого круга губернский над-

⁷² Колмаков Н. М. Старый суд. С. 535.

⁷³ Муравьев Н. В. Прокурорский надзор... С. 353.

⁷⁴ Полежаев П. О губернском надзоре. С. 90.

зор по гражданским делам является совершенно эфемерным».⁷⁵

Протесты прокуроров как по гражданским, так и по уголовным делам носили нерегулярный характер. Даже министр финансов Николая I Вронченко, рассматривая вопрос об увеличении жалования чинам прокурорского надзора, не без сожаления заметил, что хотя «прокурорская должность и должна была иметь важное значение, но с течением времени должность эта утратила свое значение, что доказывается редкостью прокурорских протестов».⁷⁶ В 1844 г. в Министерство юстиции поступил 271 протест губернских прокуроров, т. е. в среднем 5—6 на каждую губернию. Причем 90 из них были оставлены в министерстве без последствий. Из 271 протеста 99 были принесены по уголовным делам, 95 — по гражданским и 77 — по административным. В 1863 г. число протестов увеличилось до 371.⁷⁷ Как писал современник, участвовавший в обсуждении основ судебной реформы, прокуроры и стряпчие «всегда пропускали все и получали жалование напрасно, и при них апелляция не прекращалась».⁷⁸

Подводя итоги полуторавекового пути, пройденного прокуратурой до судебной реформы 1864 г., следует подчеркнуть, что благородные цели и принципы прокурорского надзора, закрепленные в законодательстве, на практике оказались неосуществимы. Прокуратура не могла организовать строгий надзор за законностью даже в периоды наивысшего могущества генерал-прокуроров. Полная несостоятельность прокурорского надзора обнаружилась в первой половине XIX в., после перехода от коллегиальной к министерской системе управления. Генерал-прокурор, превратившись в министра юстиции, не только фактически, но и формально перестал быть «оком государевым». Центр тяжести прокурорского надзора был перенесен из столиц в провинцию, он становится все более формальным и бюрократическим, эффективность его приближается к нулю. Не случайно в эти годы основной формой прокурорского надзора является пресловутый просмотр и визирование журналов присутственных мест. Не только дисциплинарные проступки, но даже и преступления должностных лиц, в том числе взяточничество и казнокрадство, к борьбе с которым особо призывал прокуроров закон, оставались вне досягаемости, а нередко и вне поля зрения этих блюстителей законности. Те немногие, как правило, молодые сотрудники прокуратуры, которые пытались честно и добросовестно исполнять свои обязанности, рисковали оказаться в состоянии войны со всеми чиновниками губернии.

⁷⁵ Марков П. А. О прокурорском надзоре... С. 615—616.

⁷⁶ Материалы по судебной реформе... Т. 26. № 2. С. 44.

⁷⁷ История Сената. Т. III. С. 571.

⁷⁸ Материалы по судебной реформе... Т. 25. Ч. V. № 6. С. 74.

Беспомощность и бесполезность прокуратуры была обусловлена не только пороками всей системы бюрократического централизма самодержавия, но и недостатками самого этого института. Во-первых, прокурорский надзор был подчинен исполнительной власти в лице одного из министров. Во-вторых, прокуратура не представляла собой стройной целостной системы, отсутствовал единый законодательный акт о ее организации и деятельности. В-третьих, сфера надзора и конкретные функции прокуроров были обширны и неопределенны до такой степени, что их добросовестное исполнение было нереально. Все это приводило к тому, что прокуратура на протяжении царствования Александра I и Николая I находилась в состоянии глубокого застоя и требовала, как и другие структуры государственной власти, коренной реорганизации.

§ 2. СУДЕБНАЯ РЕФОРМА 1864 г. И РЕОРГАНИЗАЦИЯ ПРОКУРАТУРЫ

Демократические реформы 60-х годов не могли не затронуть и институт прокуратуры. Ее бессмысленная бюрократическая организация должна была пасть или преобразиться в связи с созданием демократических судебных органов, адвокатуры и демократизацией местного управления. Реформы неизбежно подняли уровень законности, вернее, только благодаря им и были созданы основы законности в России. Как уже отмечалось, о законности в предшествующий период можно говорить лишь условно, с большими оговорками. Причем утверждение законности было достигнуто не за счет усовершенствования прокурорского надзора, а сопровождалось упразднением общего надзора прокуратуры.

Подготовка реформ показала, что повышения уровня законности развитием бюрократического аппарата надзора, каким была прокуратура, достичь не удастся. Только гарантии законности со стороны демократически формируемых судебных органов могли обеспечить успех. Но переход к новой судебной системе требовал и реорганизации прокуратуры.

Первым законопроектом, в котором намечались существенные изменения роли прокурорского надзора, был проект Устава гражданского судопроизводства (1857 г.). Он носил еще недостаточно демократический, бюрократически-либеральный характер. Гражданский процесс в то время являлся одной из наиболее консервативных отраслей права Российской империи, но и здесь либеральный порыв II отделения императорской канцелярии поднял на поверхность вынашиваемые прогрессивно настроенной бюрократией «непреложные начала юридической науки», в числе которых были отделение власти судебной от административной, уничтожение канцелярской тайны,

введение гласного, устного и состязательного процесса, учреждение сословия присяжных поверенных.

Новые принципы судопроизводства повлекли за собой изменение функций прокуратуры. Проект предусматривал замену существовавшего порядка прокурорского опротестования решений судов заключениями прокуроров и стряпчих в судебных заседаниях. Но это предложение II отделения, ограничивающее судебные функции прокуратуры, не нашло понимания в министерствах. Министр государственных имуществ писал: «По проекту же нового устава гражданского судопроизводства, прокурорский надзор даже еще ослабляется: он уже не имеет для судебных инстанций никакой обязательной силы, а одни предварительные заключения стряпчих и прокуроров в делах казенных учреждений не могут сохранить существующие меры охранения казенного интереса».⁷⁹ Того же мнения придерживались министр юстиции и министр императорского двора.

Еще в большей степени на судьбу прокуратуры должны были повлиять новые принципы судоустройства и уголовного судопроизводства, провозглашенные в соответствующих проектах 1859—1860 гг. Они предусматривали введение состязательного гласного процесса, право обвиняемого на защиту, презумпцию невиновности, реформу следствия, создание адвокатуры и, наконец, реорганизацию прокуратуры.

Авторы проекта о судоустройстве говорили о необходимости изменения функций прокуратуры. Как отмечалось в журналах соединенных департаментов (гражданского и законов) Государственного совета, «очевидное неудобство настоящего порядка состоит в том, что губернские прокуроры, будучи обременены многочисленными обязанностями вне судебного ведомства, не в состоянии следить за ходом дел в судебных местах и исполнять возложенные на них по закону обязанности».⁸⁰

Проект положения о судоустройстве произвел настоящий переворот в организации прокурорского надзора. Прежде всего, как писал 15 апреля 1860 г. глава II отделения граф Д. Н. Блудов в объяснительной записке к этому проекту, «вместо нынешних губернских прокуроров и стряпчих под разными наименованиями предполагается иметь при каждой палате и при каждом суде уездном одного прокурора, с одним или несколькими товарищами».⁸¹ Менялась не только структура органов прокуратуры, но и их функции. Так, ст. 145 проекта возлагала на них надзор за органами юстиции (судами, адвокатурой, нотариатом), надзор за следствием и исполнением реше-

⁷⁹ Там же. Т. 10. № 1. С. 23.

⁸⁰ Там же.

⁸¹ Там же. Т. 4. № 8. С. 49.

ний и приговоров, и, наконец, самое главное — прокурор становился активным участником судебного процесса, выступая с заключениями по делам.

Внимательному изучению и подчас суровой критике подверглись данные проекты II отделения в Государственном совете. Применительно к прокуратуре это в большей степени характерно для замечаний на проект устава гражданского судопроизводства. Члены Государственного совета говорили даже «о вредном влиянии устанавливаемого проектом прокурорского надзора», они полагали, что нет никакой необходимости прокурору участвовать в гражданском процессе: «Весьма достаточно будет, для наблюдения за правильными действиями судов, посадить в них на первое время по одному члену от правительств, который вполне заменит прокурора и стряпчего».⁸² Этот тезис был подробно аргументирован и основывался на том, что прокурор в состязательном процессе может либо занять позицию истца или ответчика, а это противоречило бы принципу равенства сторон, либо дублировать суд, позволяя тем самым судьям быть менее внимательными при рассмотрении дел, либо влиять на мнение суда, оставаясь при этом безответственным за принятое судом решение. Кроме того, отмечалось, что присутствие прокурора в процессе замедляет течение дел. Что же касается охраны государственных интересов в суде, то с этим мог успешно справиться и сам суд. И наконец, традиционный аргумент противников новых проектов — отсутствие людей, которые смогли бы должным образом выполнять в гражданском процессе функции, возложенные на прокуроров проектами.

Немало было сделано и частных замечаний практически на все статьи проектов. Некоторые из них имели принципиальный характер. Так, например, соединенные департаменты указали, что нет необходимости в заключениях обер-прокуроров в Сенате, так как они в значительной степени будут предрешать дело.

Обсудив проект устава о судоустройстве, Государственный совет пришел к выводу, что организация прокуратуры должна быть основана на следующих началах:

1. При каждом уездном или окружном суде или при каждой судебной палате желательно иметь особого прокурора, а в тех случаях, когда необходимо, министр юстиции назначает ему товарищей.

2. При кассационном суде учреждается должность обер-прокурора.

3. Удаление от должности прокуроров (так же как и судей) допускается не иначе как по суду за преступления и проступки.

⁸² Там же. Т. 12. № 5. С. 13.

В «Материалах по судебной реформе» сохранилось немало записок и замечаний различных лиц на вышеозначенные проекты, в которых затрагивался вопрос о реорганизации прокуратуры. Эти документы свидетельствуют, насколько тесно связан он с проблемой реализации буржуазных принципов судостройства и судопроизводства. Те, кто отрицали возможность введения в России открытого состязательного процесса и суда присяжных, негативно относились и к реорганизации прокуратуры, в особенности к наделению ее функцией обвинения. Так, например, по мнению II отделения, высказанному графом Блудовым, создание суда присяжных было бы «преждевременным по причине недостатка в большей части нашего народа не только юридического, но и самого первоначального образования», более того, «нельзя перейти вполне даже к такому обвинительному порядку, который существует в иностранных государствах, не имеющих суда присяжных». А это в свою очередь объяснялось тем, что «на нынешних прокуроров и стряпчих трудно возложить обязанности обвинителя, у нас нет адвокатов и недостаточно развито в самих судьях юридическое образование...».⁸³ Московский же губернский прокурор Д. А. Ровинский, который в 1862 г. первым официально выступил с предложением учредить суд присяжных, возлагал на прокуратуру большие надежды, считая, что она сумеет заняться «устройством новых судов и наблюдением за ними».⁸⁴

Однако не следует думать, что критики проектов уделяли прокурорскому надзору много внимания. Как правило, они ограничивались частными замечаниями на отдельные статьи. Так, министр юстиции предлагал заменить предусмотренные проектом письменные заключения прокурора устными. Довольно странно для генерал-прокурора выглядело и предложение «сделать мнение прокурора, состоящего при уездном суде, совершенно независимым от мнения прокурора, состоящего при палате».⁸⁵ Это неосторожное для министра юстиции заявление наряду с предложением соединенных департаментов о несменяемости чинов прокурорского надзора свидетельствовало о том, что правительственные круги далеко не сразу уяснили для себя, какова же должна быть роль прокуратуры в пореформенной России.

В процессе подготовки судебной реформы с интересным пожеланием выступил К. П. Победоносцев. Он считал, что было бы полезнее отделить должности министра юстиции и генерал-прокурора,⁸⁶ что «необходимо всячески ограничить распо-

⁸³ Там же. Т. 18.

⁸⁴ Ровинский Д. А. О должностных лицах судебного ведомства // Материалы по судебной реформе. . . Т. 17. № 25. С. 1.

⁸⁵ Там же. № 1. С. 38.

⁸⁶ Победоносцев К. П. Предварительные замечания о плане и о главных основаниях устава о судопроизводстве // Там же. № 24. С. 26.

рядительную власть прокурора, но надо вооружить его правом и дать ему все способы настаивать, выводить наружу нарушения и возбуждать вопросы об ответственности нарушителей.⁸⁷ Но это разумное предложение, по-видимому, не было воспринято отцами судебной реформы, находившимися во власти старых стереотипов.

И в проектах, и в замечаниях на них много места уделялось преобразованию следствия и надзору за следствием и дознанием. По Своду законов надзор за производством следствия принадлежал не только стряпчему и прокурору, но и земским судам. Следствие проводилось, как правило, становыми приставами. Для наблюдения за быстротой, беспристрастностью и точностью следствия прокурорам предоставлялось право знакомиться с делами и давать указания о дополнении следствия. На практике же прокурор и стряпчий редко пользовались этими правами, особенно если следствие проводилось вне губернского или соответственно уездного города. Кроме того, по наиболее важным делам чины прокурорского надзора должны были сами выступать в качестве следователей. Поэтому чаще всего губернские прокуроры узнавали о делах лишь тогда, когда они поступали в суд второй инстанции.

Недостатки проводимого полицией предварительного расследования были настолько очевидны, что передача следствия органам юстиции была осуществлена еще в условиях дореформенной судебной системы. 8 июня 1860 г. было высочайше утверждено Учреждение судебных следователей.⁸⁸ В соответствии со ст. 30 этого акта прокурор имел право давать следователю не приказания (как губернатор и суд), а лишь предложения. За ним сохранялось право знакомиться с материалами дела (ст. 25), а губернатор должен был согласовывать с ним кандидатуру на должность следователя (ст. 2). Таким образом, Учреждение судебных следователей по существу ограничило прокурорский надзор, возложив надзор за следствием также на суд и на губернатора.

Проект устава уголовного судопроизводства в редакции 1860 г. предоставлял суду в лице его представителя право прямого и непосредственного надзора (наряду с прокурорским) за следствием. Такое предложение подверглось критике и в первую очередь со стороны Министерства юстиции. Решительно протестуя против того, чтобы надзор за следствием осуществляли в равной мере прокурор и уездный суд, министр юстиции отдавал предпочтение в данном случае прокуратуре, поскольку, как он писал, «прокуроры по самому учреждению и по существу их обязанностей суть органы правительства по надзору за охранением закона и правосудия, и потому всего

⁸⁷ Там же. С. 8.

⁸⁸ ПСЗ. II. Т. XXV. Отд. 1. № 35 890.

естественнее представить им одним надзор за производством следствий». ⁸⁹

Д. А. Ровинский в записке «О производстве следствия в суде, обвинительном начале и т. д.» тоже высказывался за полную передачу надзора за следствием исключительно в руки прокурора, так как «наблюдать и отвечать за дело в административном и исполнительном смысле должно непременно одно лицо, а не целая коллегия». ⁹⁰ Кроме того, он предлагал установить нормы, в соответствии с которыми: «а) подсудимый жалуется на неправильное арестование со стороны следователя или полиции стряпчему или прокурору; б) стряпчий или прокурор имеют право освободить подсудимого на свою ответственность во всякое время». ⁹¹

Против судебного надзора за следствием выступал один из «отцов судебной реформы» — обер-прокурор Сената Н. А. Буцковский. В своей записке «Об основных началах уголовного судопроизводства» он доказывал, что в процессе следствия «вся власть должна быть сосредоточена в руках прокурора». ⁹² Развернутая критика судебного надзора за следствием была дана и в своде замечаний, который был составлен Государственной канцелярией с участием юристов других ведомств. Авторы этого документа обращали внимание на то, что «с призыванием суда несовместима обязанность участвовать в возбуждении дел уголовных и тем более в распоряжениях по розысканию преступлений и преследованию виновных. Вмешиваясь в начатие уголовных дел и разрешая или предписывая те или другие следственные действия, судья может невольно составить себе вперед понятие о свойстве подлежащего следственного действия или о вине заподозренного лица, а это легко может иметь влияние на мнение его при самом рассмотрении и решении дела. Словом, всякое вмешательство судей в начатие или производство следствий противно первым условиям беспристрастного суда». ⁹³ Далее указывалось и на другие негативные последствия судебного надзора, который будет отвлекать суд от его главной функции — рассмотрения уголовных и гражданских дел, будет порождать ненужные столкновения между прокуратурой и судом. Тот факт, что судебный надзор был узаконен Учреждением судебных следователей, Государственная канцелярия объясняла лишь неудовлетворительным состоянием дореформенного прокурорского надзора, которому нельзя было передать исключительные права надзора из опасения, что он вообще не будет осуществлен.

В подготовленных Государственной канцелярией в 1862 г.

⁸⁹ Материалы по судебной реформе... Т. 17. № 1. С. 17.

⁹⁰ Там же. № 10. С. 46.

⁹¹ Там же. С. 48.

⁹² Там же. № 15. С. 18.

⁹³ Там же. Т. 18. № 5. С. 12.

«Основных положениях преобразования судебной части в России» отношение к вопросу о надзоре за следствием существенно изменилось. Было решено возложить на прокурора целиком не только надзор, но по существу и руководство следствием. Прокурор получил право требовать от следователя, «чтобы была принята та или другая мера».⁹⁴ Прокурорский надзор был распространен и на дознание, проводимое полицией. Прокурору было поручено составление обвинительного акта по материалам следствия и поддержание обвинения в судебном заседании. Заключение о придании суду и прекращении следствия также принадлежало прокуратуре.

В процессе подготовки «Основных положений» претерпели значительные изменения и другие стороны прокурорского надзора. Прокурору было предоставлено право «предлагать суду свое заключение о применении закона о наказаниях, а в случаях, законом определенных, требовать посредством протеста, чтобы приговор был пересмотрен высшим судом».⁹⁵ В «Основных положениях» было закреплено высказанное графом В. Н. Паниным и Н. А. Буцковским предложение предоставить прокурору право на обвинительную речь в судебном заседании, а не только на прочтение обвинительного заключения. Кроме того, прокурорам предоставлялось право законодательной инициативы, которое могло быть реализовано через министра юстиции.

Составленные Государственной канцелярией с участием известных юристов «Основные положения» были переданы на обсуждение Соединенных департаментов Государственного совета в апреле 1862 г. и были подвергнуты самому серьезному обсуждению. Во время дискуссии в департаментах графом Паниным было высказано пожелание «освободить прокурора от обязанности давать предварительные заключения по делам лиц, состоящих под опекою, у коих есть опекуны, и безвестно отсутствующих».⁹⁶ Однако оно не было принято. Другие члены Государственного совета полагали, что «следует вменить прокурору в обязанность одинаково защищать не права лиц и ведомств, а саму силу закона»,⁹⁷ ибо прокурор есть «хранитель силы и точного разума закона, а не защитник прав казны», и он будет лучше, добросовестнее защищать интересы малолетних, чем многие опекуны.

Департаменты согласились с предложением Государственной канцелярии возложить надзор за следствием и дознанием, а также поддержание обвинения в суде только на прокурора. Это решение, основанное на теории разделения властей, разъяснялось в докладе председателя Государственного совета

⁹⁴ Там же. С. 14.

⁹⁵ Там же.

⁹⁶ Там же. Т. 19. № 1. С. 28.

⁹⁷ Там же. С. 101.

императору, представленном по итогам обсуждения «Основных положений», следующим образом: «Власть обвинительная, то есть обнаружение преступлений и преследование виновных, отделяется совершенно от власти судебной и вверяется прокурорам, коим поручается надзор за производством следствий судебными следователями».⁹⁸ Так же как и в департаментах, в Общем собрании Государственного совета спор возник по вопросу об обязанности прокурора выступать истцом по делам несовершеннолетних и безвестно отсутствующих.

«Основные положения» были утверждены императором 29 сентября 1862 г. в Царском Селе. Они предусматривали учреждение при каждом суде прокурора и при необходимости его товарищей. В соответствии со ст. 48 «прокуроры окружных судов и их товарищи утверждаются министром юстиции по представлению прокурора судебной палаты; прокуроры судебных палат и их товарищи назначаются высочайшей властью по представлению министра юстиции». Верховный надзор за прокуратурой осуществлял генерал-прокурор — министр юстиции. По его представлению именными указами царя назначались обер-прокуроры Сената. Функции прокуратуры в соответствии с новым ее назначением ограничивались и состояли лишь: «1) в наблюдении за единообразным и точным соблюдением закона; 2) в обнаружении и преследовании всякого нарушения законного порядка и в требовании его восстановления; и 3) в предложении суду предварительных заключений в случаях, означенных в условиях гражданского и уголовного судопроизводства». Прокуратура освобождалась от функции общего надзора и пресловутого просмотра журналов губернских присутственных мест. Правда, за прокурором был сохранен надзор за местами лишения свободы.

Принципиально менялась роль прокурора в уголовном процессе. Ст. 47 провозглашала, что «постоянный надзор за производством следствий принадлежит исключительно прокурору». В условиях состязательного процесса при устном и гласном судопроизводстве на него возлагалась новая функция — поддержание обвинения в суде. Для ее осуществления прокурору предоставлялись все права участника процесса и целый ряд особых прав (например, право протеста на решения судов первой инстанции). Прокуроры, равно как и другие чины судебного ведомства, за преступления и проступки по службе подлежали суду только по постановлению кассационного департамента Сената, однако от принципа несменяемости прокуроров авторы «Основных положений» уже отказались.

В гражданском процессе круг дел, в которых принимал участие прокурор, был ограничен делами казны, лиц, состоя-

⁹⁸ Там же. Т. 19. Доп. С. 4.

щих под опекой, безвестно отсутствующих и некоторых других. Прокурор мог требовать рассмотрения того или иного дела при закрытых дверях и обжаловать решения по казенным делам в кассационном порядке.

После опубликования «Основных положений» из чиновников различных ведомств с привлечением ученых-юристов была составлена специальная комиссия во главе с государственным секретарем В. П. Бутковым для подготовки и редактирования уставов. В нее вошли три обер-прокурора (Н. А. Буцковский, К. П. Победоносцев и М. Е. Ковалевский) и три губернских прокурора (московский — Д. А. Ровинский, могилевский — Попов, симбирский — Принц).

Опубликованные в Собрании узаконений и распоряжений правительства «Основные положения преобразования судебной части» стали предметом широкого обсуждения. Кроме того, в циркуляре Министерства юстиции от 8 октября 1862 г. предлагалось всем чинам судебного ведомства присылать в комиссию для составления судебных уставов сведения, замечания и соображения о развитии «Основных положений». «Всего таких отзывов поступило 448, из которых 321 принадлежал лицам судебного ведомства, преимущественно губернским прокурорам, стряпчим и судебным следователям. Отзывы эти напечатаны в шести томах, а в седьмом сделан из них общий свод».⁹⁹

Ни прокурорские работники, ни другие участники обсуждения не обошли вниманием органы надзора и их значение в уголовном и гражданском процессе. Прокуратуре, правда, уделялось меньше внимания, чем суду присяжных или мировым судьям, поскольку прокурорский надзор не создавался, а лишь преобразовывался, хотя и кардинально, и то были совсем новые в России учреждения, характерные для буржуазного государства. Следует также иметь в виду, что «Основные положения» в основном отражали взгляды большинства русских юристов на роль и задачи прокуратуры. Практически никто из участников обсуждения не выступил против реорганизации прокуратуры, не ставил под сомнение целесообразность участия прокурора в уголовном процессе в качестве обвинителя. Все были солидарны с авторами проекта в том, что область надзора должна ограничиваться системой правосудия. За сохранение общего надзора прокуратуры из 448 высказался лишь один — стряпчий Виленской губернии Бутаровский. Он предлагал возложить на прокуроров, помимо обязанностей, указанных в «Основных положениях», и «наблюдение за всеми местными учреждениями и должностными лицами».¹⁰⁰ Тогда это предложение звучало как диссонанс. И только в конце XIX — начале XX в. призывы вернуть прокуратуре функции

⁹⁹ Записка В. П. Буткова // Там же. Т. 49. № 2. С. 12.

¹⁰⁰ Там же. Т. 21. № 17. С. 60.

общего надзора появились вновь. Так, в 1896 г. выдающийся русский юрист А. Ф. Кони писал: «Упразднение... обязанностей по надзору за ходом несудебных дел следует признать большою ошибкою составителей судебных уставов». Он нашел образное сравнение реорганизации прокуратуры 1864 г.: «В торопливом осуществлении страстного желания поскорее расчистить для новых насаждений место, поросшее бурьяном и полусгнившими деревьями, был срублен дуб, стоявший на страже леса...»¹⁰¹ Думается, в данном случае А. Ф. Кони не прав не только в оценке заслуг и значения дореформенной прокуратуры, действительную роль которой мы показали выше. От общего надзора отказались не в запальчивости реформаторских порывов. Как известно, за реформами 60—70-х годов последовали контрреформы, однако статус прокуратуры в целом не изменился. Во всяком случае, к общему надзору не вернулись и тогда, когда А. Ф. Кони были написаны эти строки.

В ходе обсуждения «Основных положений» раздавались призывы не только к расширению функций прокуратуры, но и к их ограничению. Среди рецензентов проектов проектов нашли даже принципиальные отрицатели какой-либо прокуратуры. Коллежский ассессор Сердюков Могилевской губернии Мстиславского уезда писал: «Я во всех моих сочинениях доказывал бесполезность прокуроров и бывших стряпчих... Телерь же тем более они не нужны, когда при судопроизводстве будет столько глаз, что не только закона, но и малейшего мановения не будет пропущено. Вообще в новой организации можно ожидать совершенной правды без прокуроров и даже без Министерства юстиции». «Иначе на дверях каждого суда придется надписать: здесь нельзя ждать правды без прокурора»,¹⁰² не без сарказма заканчивает свои суждения противник прокуратуры.

С более серьезной критикой прокурорского надзора за судами выступил в печати известный ученый-криминалист, позже выдающийся адвокат В. Д. Спасович: «Так как прокурор только административный чиновник, подвластный министру юстиции, то поручать ему надзор за судами значит то же, что делать суды, установленные для охраны закона от нарушений как со стороны частных лиц, так и со стороны администрации, подначальными той же администрации. Общество не нуждается ни в каких других стражах, кроме судов, ни от кого не зависящих и стоящих под нравственным контролем одного только общественного мнения. За судами могут только надзирать судьи, высшие над низшими, если к этим стражам закона приставлены будут присматривающие за ними надзорщики, то кто же будет в свою очередь присматривать за этими

¹⁰¹ Кони А. Ф. Дмитрий Александрович Ровинский. С. 7.

¹⁰² Материалы по судебной реформе... Т. 25. № 6. С. 74.

надзорщиками?»¹⁰³ Вероятно, это мудрое соображение великого юриста потонуло в потоке публикаций и откликов. Но, возможно, оно стало известно редакторам судебных уставов и было отвергнуто, поскольку они полагали, что прокуроры не только не ограничат судебную власть своим надзором, а, напротив, будут способствовать ее возвышению. Во многом их надежды оправдались, но время показало, что и критика В. Д. Спасовича была не лишена оснований.

Точка зрения В. Д. Спасовича не была принята другими участниками обсуждения «Основных положений», но многие из них выразили в своих откликах обоснованное опасение: как бы большие права, предоставленные прокуратуре для охраны законности, она не обратила бы против закона. Председатель черниговской палаты уголовного суда И. Петрункевич, в частности, замечал: «Широкая власть и важная обязанность прокуроров требуют многозначительных предупреждений против их произвола».¹⁰⁴ Для того чтобы «защитить известное общество от произвола и стеснительного самовластья прокуроров», он предлагал предоставить возможность обжаловать действия прокурора в суде.¹⁰⁵

Но большинство все же верило в то, что прокуроры будут использовать свою власть по назначению и вести нелицеприятную борьбу с нарушителями закона, а потому для предотвращения гонений на них некоторые авторы записок настаивали на распространении принципа несменяемости не только на судей, но и прокуроров, от чего в свое время отказались составители «Основных положений».¹⁰⁶

Все были согласны с теоретическими положениями «Основ» о том, что «власть обвинительная, т. е. обнаружение преступлений и преследование виновных, принадлежит прокурорам» и отделяется от власти судебной. Участники обсуждения поддержали ст. 47, предоставившую право надзора за следствием исключительно прокурору. За полное устранение прокуратуры от непосредственного участия в следствии высказался только чиновник Министерства внутренних дел князь Мещерский.¹⁰⁷ Однако вопрос о характере этого надзора вызвал разногласия. Одни предлагали расширить, другие — ограничить права прокурора. Например, в ст. 52 не уточнялось, обязан ли следователь исполнять предложение прокурора об аресте, если он с ним не согласен. Поэтому, с одной стороны, выдвигались предложения «обязать судебных следователей исполнять эти требования прокуратуры, а потом уже входить с представле-

¹⁰³ Спасович В. Д. Судебная реформа // Санкт-Петербургские Ведомости. 1863. № 1—3.

¹⁰⁴ Материалы по судебной реформе. Т. 22. № 47. С. 462.

¹⁰⁵ Там же.

¹⁰⁶ Там же. Т. 21. С. 520; Т. 23. С. 552.

¹⁰⁷ Там же. Т. 25. С. 139.

нием в суд, который может отменить арест»,¹⁰⁸ а с другой стороны, считали, что следует «отдать участь подсудимого следователю безотчетно».¹⁰⁹ Шли споры по вопросу о том, можно ли «дать власть прокурорам останавливать следствие и передавать его другим следователям».¹¹⁰

Много замечаний вызвали нормы, регулировавшие прекращение следствия, предание обвиняемого суду и участие прокурора в судебном заседании. В них, как отметил Н. В. Муравьев, «сказались главнейшие направления по тому же предмету европейской науки, законодательства и практики, с видимым предпочтением английских институтов перед французскими, без слепого однако подражания тому, что неприменимо к нашим условиям».¹¹¹ Так, воронежский губернский прокурор А. Шахматов предостерегал от ориентации на французский тип обвинения в суде. «Прокурор не только представитель обвинения, но и представитель закона, — справедливо утверждал он и призывал: — не изобретать искусственной обстановки, которая свела бы его с широкого пути правосудия на узкую тропинку обвинения во что бы то ни стало».¹¹² Гарантией такой беспристрастности прокурора, по мнению другого практика, должно было стать запрещение обвинительной речи. С.-Петербургский уездный стряпчий Свечин предлагал ограничить участие прокурора в судопроизводстве составлением обвинительного акта, его оглашением и оценкой доказательств в судебном следствии. А харьковский губернский прокурор Флуки считал необходимым, «чтобы в инструкциях, которые будут составлены для прокуроров и присяжных поверенных, им было вменено в непременную обязанность разъяснять обстоятельства дела, каждый со своей точки зрения, но просто, ясно, спокойно, без пристрастного увлечения, без уклонений от сущности; одним словом, чтобы они помнили всегда, что они органы правосудия, а не гладиаторы, вышедшие на бой один против другого с непременной решимостью умереть или победить, и что способствовать суду достигнуть правды должно быть их единственной целью. В случае уклонения от сего правила председателю суда должно быть предоставлено право останавливать их и делать напоминания».¹¹³

Не только следствию и суду, но и дознанию, а следовательно, и отношениям прокуратуры, и полиции практические работники придавали большое значение. Однако единства мнений не было; некоторые предлагали расширить права прокурора вплоть до предоставления ему права подвергать полицей-

¹⁰⁸ Там же. Т. 23. С. 187; Т. 22. С. 115 и др.

¹⁰⁹ Там же. Т. 23. С. 115.

¹¹⁰ Там же. Т. 21. С. 62.

¹¹¹ Муравьев Н. В. Прокурорский надзор... С. 389.

¹¹² Материалы по судебной реформе. Т. 23. № 16. С. 189.

¹¹³ Там же. Т. 24. № 45. С. 309.

ских дисциплинарным взысканиям,¹¹⁴ «учредить принудительные со стороны прокурора меры для проведения в исполнение его требований полицией».¹¹⁵ Другие, напротив, были уверены, что «подчинение полиции прокурорам представляет конфликт» и «столкновение власти неизбежно»,¹¹⁶ и поэтому предлагали «зависимость эту ограничить правом разбора прокурором недоразумений и пререканий между судебными следователями и полицией или же надзором, подобным надзору за судебными следователями».¹¹⁷

Участию прокурора в гражданском процессе уделялось сравнительно мало внимания. Но и здесь существовало два противоположных взгляда на проблему. Один из них наиболее полно выразил обер-секретарь Сената Матисена: «Излишне поручать прокурорам защиту казенных интересов, имеющих и без того достаточно ходатаев в лице казенных чиновников, через это может нарушиться независимость прокуроров».¹¹⁸ Точка зрения, полярная этой, сложилась, как утверждает Н. В. Муравьев, «под влиянием французского учреждения и его немецких снимков».¹¹⁹ Наиболее откровенно ее выразил уездный прокурор из Бессарабии Голишевский. «Власть прокурора должна быть одинакова в уголовных и гражданских делах».¹²⁰ Интересно, что никто не возражал против участия прокурора в делах опеки. Объяснение единодушного одобрения этой нормы мы находим в записке тамбовского губернского предводителя дворянства Никифорова: «До сих пор едва ли в России было дело, направленное хуже опеки. Опека стала синонимом с разорением».¹²¹

Наибольшее количество замечаний, поправок и предложений было сделано к статьям, регулировавшим устройство прокурорского надзора и прежде всего отношения между прокурорами и их товарищами. Многие опасались, что товарищеский у прокуроров будет недостаточно для эффективной работы и поэтому предлагали установить число: одни — не менее двух, другие — не менее трех, третьи — в каждом уездном городе и т. д. Некоторые предлагали предоставить товарищам те же права, что и прокурорам, с тем чтобы возложить на них ответственность и разделить обязанности между ними.¹²² Были предложения и основания разделения занятий: «по делам уголовным — род преступления и количество обвиняемых; по граж-

¹¹⁴ Там же. Т. 25. С. 111.

¹¹⁵ Там же. Т. 21. С. 342; Т. 23. С. 346.

¹¹⁶ Там же. Т. 22. С. 12; Т. 21. С. 371.

¹¹⁷ Там же. Т. 23. С. 184; Т. 22. С. 12.

¹¹⁸ Там же. Т. 22. № 6. С. 107.

¹¹⁹ Муравьев Н. В. Прокурорский надзор... С. 393.

¹²⁰ Материалы по судебной реформе. Т. 24. № 16. С. 178.

¹²¹ Там же. Т. 22. № 14. С. 200.

¹²² Там же. С. 114; Т. 23. С. 218; Т. 22. С. 521; Т. 23. С. 469; Т. 21. С. 332; Т. 21. С. 397; Т. 24. С. 306.

данским — сумма иска»,¹²³ или дела с участием присяжных возложить на прокурора, а дела коронного суда — на его товарищей.¹²⁴ Такое внимание многих практиков к должности товарищей прокурора объясняется тревогой за то, чтобы они не были копией стряпчих, бесправность и соответственно безответственность которых, их малая помощь губернским прокурорам были общеизвестны. Так, ковенский губернский прокурор Жерве писал: «Надзор за правильностью производства дел возложен исключительно на прокуроров, и так как им не предоставлено по закону право уполномачивать губернских стряпчих пропускать журналы присутственных мест и действовать в известных случаях самостоятельно от их имени, то при всем усердии и желании стряпчих помощь их весьма мало облегчает труд прокурора».¹²⁵

Против старого принципа построения органов прокуратуры на основе строгого единоначалия и централизма никто не возражал, но некоторые предсказывали, что зависимость прокуроров окружных судов и их товарищей от прокурора судебной палаты будет иметь и отрицательные последствия. Немало нареканий вызвала статья, принуждавшая прокурора окружного суда представлять обвинительный акт на утверждение прокурора судебной палаты.¹²⁶

Юристы-практики в своих замечаниях на «Основы» пытались обратить внимание законодателя на многие «мелочи» прокурорской службы. Одни напоминали о канцелярии прокурора,¹²⁷ другие уточняли порядок реализации права прокурора на законодательный почин, предлагали выделить в помощь прокурору сыщика,¹²⁸ не забыли даже об оплате проезда и продолжительности отпуска.¹²⁹

Из этого неполного обзора вопросов, обсуждавшихся при подготовке судебных уставов 1864 г., видно, какое большое значение придавали современники реорганизации прокуратуры и сколь противоположны и нередко противоречивы были их взгляды. Несмотря на разнообразие взглядов, замечаний, оценок, думается, что среди них можно выделить два подхода (тенденции) в оценке роли прокуратуры: первый — либеральный (В. Д. Спасович и др.), который предполагал ограничение и функций надзора, и власти прокурора в процессе следствия и суда; второй — бюрократический, предполагавший расширение и функций надзора за судами, и власти прокурора в уголовном и гражданском процессе.

Естественно, что не все сделанные практиками замечания

¹²³ Там же. Т. 24. С. 306.

¹²⁴ Там же. Т. 21. С. 397.

¹²⁵ Там же. Т. 23. № 56. С. 469.

¹²⁶ Там же. Т. 21. С. 503, 522; Т. 22. С. 231; Т. 23. С. 344 и др.

¹²⁷ Там же. Т. 21. С. 366, 398; Т. 23. С. 282, 470; Т. 24. С. 402 и др.

¹²⁸ Там же. Т. 23. С. 282.

¹²⁹ Там же. Т. 24. С. 188.

были впоследствии учтены законодателями и вошли в статьи судебных уставов, но значение сравнительно широкого, открытого обсуждения «Основных положений о преобразовании судебной части» в деле реформы и деле реорганизации прокуратуры было велико.

Работа над проектом судебных уставов шла в комиссии, созданной при государственной канцелярии, довольно быстро и была закончена в декабре 1863 г. Тогда же к их обсуждению приступили департаменты Государственного совета. Комиссия и ее отделения, занятые составлением отдельных уставов, принимали статьи, посвященные прокуратуре, как правило, без изменений и единогласно.

Основные принципы организации и деятельности прокуратуры были изложены в учреждении судебных установлений. В процессе подготовки отделением судеустройства было представлено три проекта данного закона. В гл. VII последнего проекта, которая так и называлась «О лицах прокурорского надзора», были буквально воспроизведены положения ст. 9, 47, 49, 50 и 52 «Основ». Вместе с тем появились новые нормы права:

1. О товарищах прокурора в других городах судебного округа.
2. Об обер-прокурорах при общем собрании Сената.
3. О товарищах обер-прокуроров.
4. О заявлении прокурорами своих мнений по делам.
5. О праве высшего прокурора заменять низшего и др.

Отдельные статьи были посвящены лицам прокурорского надзора в других главах проекта, например в гл. I четвертого раздела «Об определении должностных лиц судебного ведомства».

В подготовленных комиссией проектах (устава гражданского судопроизводства, устава уголовного судопроизводства, учреждения судебных установлений) прокуратура предстает как орган исключительно судебного надзора. Однако к такому выводу комиссия пришла не сразу и не единогласно. Так, четверо членов комиссии предлагали включить в проект учреждения судебных установлений такую статью: «Прокурор судебной палаты, а в губернских городах, в которых нет судебной палаты, прокурор окружного суда, присутствует в общем собрании палаты с губернским правлением на основании ст. 370 I ч. т. II Свода законов (1857 г.) для разъяснения точного смысла законов». А другая группа в комиссии предлагала указать в законе, что прокурор по должности является директором комитета, попечительного о тюрьмах и с подчинением ему непосредственно смотрителей тюрем. Но большинством голосов эти предложения были отвергнуты.¹³⁰

¹³⁰ Объяснительная записка к проекту судебных установлений // Там же. Т. 50. С. 59.

Вопрос о том, кто, какой орган должен осуществлять общий надзор после реформы, обсуждался в отделении судоустройства, а затем в общем собрании комиссии. В результате комиссия пришла к выводу, что невозможно решить этот вопрос при составлении судебных уставов, а если административные органы сочтут необходимым, то они вправе будут подготовить новое учреждение такого рода. Государственный совет согласился с данным заключением комиссии и предоставил Министерству юстиции право обсудить этот вопрос с заинтересованными ведомствами, но, как известно, оно этой возможностью не воспользовалось.

Большое значение для новой прокуратуры имел переход от следственного, инквизиционного процесса к состязательному, вернее к следственно-обвинительному. Как считали составители уставов, судебную власть, по крайней мере на местах, следовало отделить от так называемой обвинительной, которая целиком должна была принадлежать прокуратуре. «Отцы» судебной реформы придавали этому большое значение. В частности, Н. А. Буцковский свое руководство прокурорским работникам так и назвал «О деятельности прокурорского надзора вследствие отделения обвинительной власти от судебной» (СПб., 1867). В то же время прокуратура по судебным уставам и другим законам являлась государственным учреждением в системе Министерства юстиции, т. е. находилась *de jure* и *de facto* в подчинении исполнительной власти. Но, несмотря на это, она принципиально отличалась от других исполнительных органов власти.

Функции прокуратуры, неопределенно изложенные в ст. 51 «Основных положений» (1862 г.) и позволявшие толковать прокурорский надзор как обнаружение и преследование всякого нарушения законного порядка и в требовании его восстановления, в судебных уставах были уточнены. Данная норма права приняла более точный вид и однозначно указывала на ограничение функций прокуратуры «делами судебного ведомства». Итак, общий надзор как таковой упразднился, но во второй части ст. 135 «Основных положений» указывалось, что наряду с основными у прокурора могут быть и другие обязанности, определяемые законом.

Вся работа, проведенная при подготовке судебной реформы, и, в частности, отклики на «Основные положения» (1862 г.) убедительно показали, что успешная работа судов возможна только при эффективной деятельности органов дознания и следствия. Создание адвокатуры, устное и открытое производство дел в судах вынуждали правительство привести в какие-то рамки дозволенной деятельности полиции и судебных следователей. В противном случае судам пришлось бы, как правило, довольствоваться оправдательными приговорами. Поэтому в процессе подготовки уставов дознанию, след-

ствию вообще и надзору за ними в особенности уделялось самое пристальное внимание. Дело в том, что Министерство внутренних дел, руководившее полицией, не было заинтересовано в отвлечении сил своих сотрудников для выполнения поручений суда и прокуратуры и поэтому смотрело сквозь пальцы на упущения в деле дознания и следствия. Поскольку же успех последнего без содействия полиции невозможен, необходимо было не только формально обязать чиновников полиции исполнять указания прокурора, но и поставить их в определенную зависимость от него. С этой целью комиссия предлагала наделить прокуроров правом привлекать полицейских к дисциплинарной и судебной ответственности за упущения при производстве дознания и помощи следствию.

Естественно, такое заключение комиссии вызвало яростную критику со стороны министра внутренних дел, который утверждал, что подчинение полиции двум властям приведет к уходу лучших сотрудников, поскольку они будут постоянно подвергаться взысканиям либо со стороны одного, либо со стороны другого ведомства. Учитывая замечания министра и доводы комиссии, Государственный совет принял компромиссное решение. Согласно ст. 485 Устава уголовного судопроизводства, полицейские чины за беспорядки и упущения по следственной части привлекаются к ответственности прокурором, однако в соответствии со ст. 487 они подлежали передаче уголовному суду лишь по распоряжению своего начальства.

Так же как и при обсуждении «Основных положений» (1862 г.), в процессе подготовки уставов оживленную дискуссию вызвали отношения между прокурором и следователем. Прежде всего нужно было решить вопрос о влиянии прокурора на назначение кандидатов на должности судебных следователей. В результате дебатов большинство членов комиссии пришло к выводу о том, что влияние прокуроров на назначение судебных следователей должно быть ограничено правом участвовать в общих собраниях окружных судов при обсуждении вопроса об избрании кандидатов. Государственный совет в данном случае согласился с мнением большинства членов комиссии, и данная норма вошла в окончательную редакцию закона (ст. 213 Учреждения судебных установлений).

Существенные разногласия в комиссии возникли по вопросу о том, должен ли следователь исполнять необоснованные, на его взгляд, предложения прокурора. Решение этого вопроса имело большое практическое значение, на это указывали многие юристы в своих замечаниях на «Основные положения». Большинство, основываясь прежде всего на западноевропейском опыте, полагало, что следователь как орган судебной власти не должен находиться в какой бы то ни было зависимости от органов власти обвинительной. Поэтому предлагалось

ст. 241 проекта изложить в следующей редакции: «Если судебный следователь признает требование прокурора не имеющим надлежащего основания, то, не исполняя его, представляет о том на усмотрение суда». Однако Государственный совет поддержал мнение меньшинства комиссии, и в утвержденном законопроекте была закреплена норма, согласно которой в случае разногласий между прокурором и следователем последний получал право не исполнять требования прокурора, сообщая об этом суду, только тогда, когда речь шла об аресте. Во всех других случаях предложения прокурора должны были безусловно исполняться следователем, который имел лишь право уведомлять соответствующего прокурора о препятствиях к реализации его требований, ожидая подтверждения.

В Уставе судоустройства прокуратура строилась на принципах единоначалия и абсолютного подчинения низших прокуроров высшим. В этом отношении характерно обсуждение ст. 82 проекта, подготовленного комиссией, в котором говорилось: «В заявлении своих мнений по делам лица прокурорского надзора не стесняются ничьими предписаниями». Как справедливо заметил Н. В. Муравьев, «это правило, очевидно, только путем сложного толкования можно было согласовать с предыдущим постановлением о действии товарища прокурора под руководством своих прокуроров и подчинения этих последних министру юстиции».¹³¹ На неудачную редакцию ст. 82 обратил внимание министр юстиции Д. Н. Замятин. Он писал, что в отличие от принципа независимости судей, который действительно необходим, «начало независимости лиц прокурорского надзора не может быть согласовано ни с принципом строгого единства прокурорского надзора, ни с правилом подчинения младших лиц сего надзора старшим».¹³² Государственный совет принял во внимание мнение генерал-прокурора, и ст. 130 (ст. 82 проекта) в Учреждении судебных установлений появилась в следующей редакции: «При заявлении судебным местам своих по делам заключений, лица прокурорского надзора действуют единственно на основании своего убеждения и существующих законов». Таким образом, это вполне соответствовало ст. 129, где указывалось, что товарищи прокурора подчинены прокурорам, а те вышестоящим, вплоть до генерал-прокурора.

Органы прокуратуры составляли единую, централизованную и достаточно стройную систему. Следовательно, в соответствии с законом вышестоящие прокуроры имели право давать нижестоящим прокурорам обязательные для исполнения ука-

¹³¹ Муравьев Н. В. Прокурорский надзор... С. 394—395.

¹³² Журнал Государственного Совета. 1864. № 48. С. 17—18.

зания и в соответствии со ст. 131 заменять нижестоящих прокуроров в суде гражданском и уголовном, но не могли требовать от последних, чтобы они действовали вопреки своему внутреннему убеждению, сложившемуся у них на основе изучения конкретного дела. Это была существенная гарантия прав нижестоящих прокуроров, но в реальной жизни возражать начальству решались немногие, поскольку от него зависело назначение на должность, продвижение по службе и увольнение прокуроров, и это, конечно, не способствовало отстаиванию «своих внутренних убеждений».

Согласно проекту Учреждения судебных установлений, окружные прокуроры и их товарищи назначались на должность министром юстиции по представлению прокурора судебной палаты. Государственный совет решил повысить авторитет высшего надзора в империи и установил назначение их высочайшей властью по представлениям министра юстиции (ст. 221 Учреждения судебных установлений). Это должно было служить подтверждением того, что прокуратура не только в центре, но и на местах является «оком государевым», т. е. выступает в качестве органа высшего надзора.

Выполнение столь важной задачи требовало от лиц прокурорского надзора как политической благонадежности, так и известного профессионального опыта, поэтому для занятия этой должности был установлен не только образовательный ценз, но и различные сроки службы по судебному ведомству. Причем, если норма, устанавливавшая в качестве ценза высшее юридическое образование, имела альтернативный характер, поскольку те же должности разрешалось занимать лицам, «доказавшим по службе свои познания по судебной части» (ст. 202 Учреждения судебных установлений), то сроки службы устанавливались для всех без исключения чинов прокурорского надзора: для товарища прокурора окружного суда не менее 4 лет; для прокурора окружного суда и товарища прокурора судебной палаты — не менее 6 лет; для прокурора судебной палаты и товарища обер-прокурора — 8 лет; для обер-прокурора — не менее 12 лет (ст. 210 Учреждения судебных установлений).

В комиссии возник спор по вопросу о конкурсном испытании для назначения на должность в судебной палате. Редакторы проекта предлагали назначать на должность прокурора судебной палаты и его товарищей только лиц, избранных по конкурсу. Однако большинством (25 против 3) комиссия в ее полном составе отвергла предложение о конкурсе. Срок полномочий чинам прокуратуры определен не был.

Вызвала споры норма Учреждения судебных установлений, позволившая совмещать прокурорскую службу с занятиями торговлей и другими видами деятельности. Были противники такого совместительства, предлагавшие иную редакцию дан-

ной статьи. Как пишет Н. В. Муравьев, «семь членов на основании столь же веской, сколько блестящей аргументации решили этот вопрос отрицательно, предлагая постановить, что судьи и чины прокурорского надзора не могут заниматься торговлей, а также ремеслами и промыслами, кроме хозяйственных предприятий, соединенных с владением недвижимыми имениями. Большинство (21 член) не нашло возможным принять это запрещение». В объяснительной записке комиссии в этой связи указывалось: «Если судья или прокурор увлекутся коммерческими делами в ущерб своим прямым служебным обязанностям, то, конечно, общественное мнение заклемит их позором, а правительство не станет терпеть их на службе».¹³³

Порядок ответственности в Учреждении судебных установлений был единым для всех должностных лиц судебного ведомства, но применительно к чинам прокурорского надзора имел свою специфику, обозначенную ст. 266. Согласно этой статье, лица прокурорского надзора подлежали дисциплинарным взысканиям по непосредственному усмотрению министра юстиции. Далее перечислялись меры взысканий, которые могли налагаться: для обер-прокуроров — предостережения, для товарищей обер-прокуроров, прокуроров судебных палат и их товарищей, а также для прокуроров окружных судов — предостережение, замечание и выговор без занесения в послужной список. И лишь на товарищей прокуроров окружного суда распространялись все предусмотренные законом меры дисциплинарных взысканий, т. е., помимо перечисленных, вычет из жалования, арест (до 7 суток), перемещение на низшую должность (ст. 262 Учреждения судебных установлений). Такие различия составители уставов объясняли тем, что «чем выше должность подлежащего ответственности лица, тем сильнее должна быть и самая ответственность, так что если на лица, занимающие низшие должности, можно за некоторые упущения налагать довольно значительные взыскания в дисциплинарном порядке, то за те же упущения лица, состоящие в более важных должностях, следует привлекать к ответственности в порядке суда уголовного».¹³⁴

Следует отметить, что комиссия предлагала распространить все меры дисциплинарного взыскания на всех должностных лиц судебного ведомства и прокуроров, в том числе, обязав лишь при увольнении от службы указывать причины, такую меру вызвавшие. Причем уволенному предоставлялось право требовать предания его следствию и суду. Но это предложение не было принято Государственным советом. Порядок поощрения прокуроров в Учреждении судебных установлений определен не был.

¹³³ Муравьев Н. В. Прокурорский надзор... С. 400—401.

¹³⁴ Материалы по судебной реформе... Т. 49. № 2. С. 149—155.

2 октября 1864 г. было окончено обсуждение судебных уставов в общем собрании Государственного совета, а 20 ноября они были утверждены царем и стали законами Российской империи, составив 16-й том Свода. Заметим, что, как и прежде, единого положения о прокурорском надзоре принято не было.

Таким образом, судебные уставы, сохранив некоторые основные принципы устройства прокуратуры, существенно изменили и повысили роль прокурорского надзора, приспособив его к первым шагам самодержавия в сторону буржуазной монархии. Новая прокуратура в значительной мере заимствовала опыт западноевропейской юридической теории и практики. При этом редакторы уставов не слепо копировали французскую прокуратуру, а переносили на русскую почву лишь те ее технико-бюрократические достижения, которые не подрывали основ абсолютизма.

Впервые в уставах функции прокуратуры были ограничены судебно-следственной областью с целью повышения эффективности ее работы.

Реорганизация прокуратуры имела прогрессивный характер. Это был шаг вперед по сравнению с пассивной дореформенной прокуратурой. Такая реорганизация явилась необходимой составной частью судебной реформы. Старая прокуратура не могла бы существовать рядом с новыми судами и адвокатурой. Новая прокуратура не только стала противовесом адвокатуре, но и осталась органом, строго охраняющим интересы самодержавия, «государевым оком» в «судебной республике». Реорганизация прокуратуры была вызвана стремлением самодержавия и либерального дворянства к установлению законности в стране, в то же время новая прокуратура стала более надежным инструментом самодержавия в борьбе с нарастающим революционным движением.

§ 3. ИЗМЕНЕНИЯ В СИСТЕМЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В КОНЦЕ XIX — НАЧАЛЕ XX в.

Суть реорганизации прокуратуры в соответствии с основными принципами судебной реформы 1864 г. состояла в ограничении прокурорского надзора исключительно судебной областью, возложением на прокурора функций поддержания государственного обвинения в суде и в таком усилении надзора за дознанием и следствием, который фактически превращал прокуроров в руководителей предварительного расследования. В связи с этим менялась и система органов прокурорского надзора: губернская прокуратура должна была уступить место прокуратуре, создаваемой в судебных округах. Но проведение судебной реформы шло медленно, оно закончилось лишь к началу XX в. Поэтому в 60—90-е годы XIX в. в прокурорском надзоре существуют две ветви, две подсистемы: губернская и «су-

дебная» прокуратура. Причем как та, так и другая претерпевают в этот период заметные изменения.

В апреле 1866 г. приступили к своим обязанностям новые прокуроры и их товарищи лишь в десяти губерниях Петербургской и Московской судебных палат. Соответственно в этих губерниях старая прокуратура упразднялась. Составители судебных уставов исходили из невозможности распространить действие новых законов сразу на всей территории империи. Той же комиссии, которая занималась подготовкой уставов, но под новым наименованием («Комиссия высочайше учрежденная для окончания работ по преобразованию судебной части»), было поручено введение их в действие. Одним из итогов ее работы стало новое положение о губернской прокуратуре. Оно было представлено министром юстиции в Государственный совет 27 ноября 1865 г., а 7 марта 1866 г. мнение Государственного совета, утвержденное императором, получило силу закона.¹³⁵

Это положение действовало во всех губерниях, где еще не приступили к работе общие суды и соответствующие прокуроры. В этом акте, сохраняя губернскую прокуратуру, законодатель стремится максимально приблизить ее к суду, сократив по возможности функции общего надзора. Права и обязанности губернских прокуроров и стряпчих были аналогичны тем, которыми наделялись лица прокурорского надзора в судебных уставах. Губернская прокуратура освобождалась от присутствия в большинстве губернских и уездных административных органов, а также от пресловутого просмотра журналов казенных палат, палат государственных имуществ и многих других учреждений, за исключением (ст. 9) актов присутственных мест о предании суду и административных взысканий. Приговоры и решения судов дореформенного устройства подлежали рассмотрению губернского прокурорского надзора в соответствии с судебными уставами 1864 г. Круг гражданских дел был ограничен ст. 343 устава гражданского судопроизводства. От аналогичных обязанностей освобождались и уездные стряпчие.

Однако в отличие от новой прокуратуры губернская поначалу не принимала на себя функции обвинительной власти. Кроме того, за ней сохранялись некоторые обязанности надзора за местами лишения свободы, за губернскими по крестьянским делам присутствиями, за губернскими правлениями, полицией и другими органами.

Компетенция губернской прокуратуры определялась и так называемыми облегчительными правилами, которые были приняты 11 октября 1865 г. и распространяли отдельные положения судебных уставов на судопроизводство в дореформенных судах.¹³⁶ В соответствии с ними прокурор имел право переда-

¹³⁵ ПСЗ. Т. II. Т. 41. № 43 077.

¹³⁶ Там же. Т. 40. № 42 548.

вать дознание судебным следователям, если считал прекращение дела органами полиции необоснованным, а также опротестовывать приговоры и решения судов. Императорским указом от 30 июня 1868 г. в некоторых губерниях вводились только мировые суды, на которые также распространялся надзор губернского прокурора.¹³⁷ В еще большей степени губернская прокуратура приблизилась к новой, судебной с изданием утвержденных 10 марта 1869 г. царем правил, по которым она наделялась всеми правами надзора за дознанием и следствием и обязанностью поддерживать обвинение в палате уголовного суда.¹³⁸

Губернские прокуроры оставались в непосредственном подчинении министру юстиции. Товарищи губернского прокурора в отличие от прежних стряпчих подчинялись только прокурору и были независимы от губернской администрации, что впоследствии было подтверждено определениями первого департамента Сената от 20 января 1872 г., 3 и 7 марта 1874 г.

Положение «судебной» прокуратуры в этот период тоже модифицируется. Вопреки или, скорее, в обход принципов судебной реформы прокуратура участвует в работе некоторых административных органов. Так, по закону 7 марта 1866 г., представитель прокуратуры вводится в состав губернского присутствия по крестьянским делам. Тем же законом на прокурора возлагается не только наблюдение за тюрьмами, но и непосредственное участие в управлении ими: прокурорам судебных палат присваивается звание вице-президентов всех губернских комитетов общества попечительного о тюрьмах, входящих в округ судебной палаты, нижестоящим прокурорам — директоров этих комитетов и их отделений.¹³⁹ Впоследствии прокуроры вошли в состав чуть ли не всех губернских присутствий, которые представляли собой административные коллегиальные учреждения и состояли из губернских начальников различных ведомств. Они решали наиболее важные и спорные вопросы исполнительно-распорядительного характера по соответствующим отраслям управления. Прокурор участвовал в работе губернских присутствий по городским делам, по воинским делам, по фабричным делам, по земским делам и других, а также в губернском правлении, при освидетельствовании сумасшедших¹⁴⁰ (всего около тридцати присутствий, комитетов и комиссий). Кроме того, законами 12 июня 1884 г. и 28 апреля 1887 г. прокуратура была привлечена к участию в составлении списков присяжных заседателей.¹⁴¹

Прокурор принимал участие в работе губернских административных органов в качестве одного из членов с правом голо-

137 Там же. Т. 43. № 46 061.

138 Там же. Т. 44. № 46 840.

139 Там же. Т. 41. № 43 077.

140 Там же. Т. 44. № 46 971, 48 498, 52 983 и др.

141 Там же. III. Т. 4. № 3214; Т. 7. № 4396.

са, но без права протеста, поэтому вряд ли его деятельность в этом направлении может рассматриваться как возврат к дореформенному общему надзору прокуратуры. По определению Н. В. Муравьева, в административной области прокурор являлся «скорее в качестве юрисконсульта и представителя судебного ведомства, нежели блюстителя законного порядка».¹⁴² Следовательно, со временем наряду с функциями обвинения и надзора прокуратура приобрела и функцию государственного юрисконсульта. Поэтому в новых изданиях Учреждения судебных установлений (1883 г. и последующих) ст. 135, посвященная предметам занятий лиц прокурорского надзора, указывала, что они «вообще ограничиваются делами судебного ведомства», но далее следовала оговорка: «Некоторые другие обязанности, сверх того возлагаемые на сии лица, определены в особых уставах и положениях».

Усиление реакции в 70—80-е годы привело к некоторым изменениям не только в деятельности, но и в статусе прокуратуры. Как был вынужден признать даже апологет дореволюционного прокурорского надзора Ф. Грединггер в юбилейном издании, прямым следствием революционного движения «было сосредоточение всей энергии и всего внимания правительства на борьбе с крамолой, а в связи с этим — необходимое усиление власти и влияния административных органов в ущерб интересам законности. Понятно, что при подобных условиях прокурорский надзор не всегда имел возможность успешно осуществлять принадлежащие ему по закону права и вынужден был подчас пассивно относиться к таким действиям административных властей, которые не были основаны на законе».¹⁴³

Для усиления надзора за судами, по закону 11 мая 1872 г., высшие чины прокуратуры, вплоть до товарищей прокурора судебной палаты, получили право ревизовать окружные и мировые суды.¹⁴⁴ Таким образом, они по существу превращались в ревизионные органы министерства юстиции. Первоначально это право было предоставлено только членам судебных палат, а также министру юстиции и его товарищам.

Постепенно усиливался прокурорский надзор за деятельностью адвокатуры. Так, законом 25 мая 1874 г. прокурорам судебных палат и окружных судов было предоставлено право возбуждать дисциплинарные производства о частных поверенных за их неправильные или предосудительные действия.¹⁴⁵

В нарушение принципа несменяемости судей, по закону 1885 г., в составе Сената было образовано высшее дисциплинарное присутствие для рассмотрения дел лиц судебного ве-

¹⁴² Муравьев Н. В. Прокурорский надзор... С. 447.

¹⁴³ Грединггер Ф. Прокурорский надзор за 50 лет. Пг., 1915. С. 39.

¹⁴⁴ Собрание узаконений. 1892. 28 дек. № 1296.

¹⁴⁵ ПСЗ. II. Т. 49. № 53 573.

домства. При нем была учреждена должность особого обер-прокурора, которому министр юстиции мог поручить присутствие в кассационных департаментах поданной категории дел. Одним из основных источников возбуждения дисциплинарного производства становятся доклады прокурорского надзора. А в ст. 253 Учреждения судебных установлений, на основании которой чиновники прокуратуры сообщали начальству о недостатках в деятельности судов или должностных лиц судебного ведомства, слова «*по праву*» заменялись словами «*по обязанности*». Вследствие этого прокурорский надзор за судами стал приобретать черты руководства. Еще одним шагом в этом направлении стал закон 12 июля 1884 г., который ввел товарища прокурора окружного суда в состав комиссии по составлению очередных списков присяжных заседателей. Думается, это было сделано не столько в интересах защиты законности, сколько в интересах обвинения.

По мере того как расширялась компетенция прокуратуры в качестве органа Министерства юстиции на местах, усиливалась и бюрократизация ее аппарата. В 1872 г. была изменена ст. 131 Учреждения судебных установлений и соответственно расширено право вышестоящего прокурора заменять (как лично, так и уполномочив на это своего товарища) в уголовном и гражданском процессе любого из числа подчиненных ему лиц.¹⁴⁶

Первоначально внутренний распорядок в прокуратуре регулировался утвержденными царем правилами, общими для всех судебных установлений,¹⁴⁷ но со временем основным источником его регулирования становятся циркуляры министра юстиции. Иногда этими циркулярами решаются и важные вопросы устройства прокуратуры.

С целью единообразного ведения делопроизводства и переписки во всех органах прокуратуры в 1896 г. был издан специальный наказ министра юстиции.¹⁴⁸ Циркуляром от 3 мая 1896 г., сопутствовавшим изданию наказа, отменялись все предшествовавшие предписания министра юстиции чинам прокурорского надзора, за исключением секретных и конфиденциальных.

Министр юстиции устанавливал правила регистрации документов, порядок отчетности, хранения дел, вещественных доказательств и т. д., поскольку делопроизводство в прокуратуре, когда она являлась важнейшим органом судебной и судебно-административной информации правительства, имело немало важное значение. Из года в год рос объем «бумажной работы» прокуратуры. По признанию Н. В. Муравьева, существующий

¹⁴⁶ Там же. Т. 52. № 50567.

¹⁴⁷ Собрание узаконений. 1866. № 24. 15 марта. П. 5, 17, 23.

¹⁴⁸ Наказ министра юстиции. СПб., 1896.

к концу 80-х годов канцелярский механизм прокуратуры «поглощает немало времени и труда, требует много внимания и технического навыка. О количественных размерах этого механизма можно судить по тому, что по средним и примерным цифрам делопроизводство прокурорского надзора окружного суда в центральной полосе империи дает ежегодно, смотря по пространству и значению округа, в столице: у прокурора — до 30 000 входящих, до 40 000 исходящих бумаг и до 4500 уголовных и 1800 гражданских дел; у каждого товарища прокурора по 1500 бумаг входящих и исходящих, до 300 уголовных дел и до 300 заключений в съездах мировых судей, а в провинции: у прокурора от 4 до 12 тысяч входящих и от 4 до 17 тысяч исходящих бумаг, от 450 до 2 тысяч уголовных дел, от 80 до 1800 гражданских и у каждого товарища прокурора — от 1000 до 1700 бумаг входящих, от 900 до 1200 исходящих, от 200 до 300 уголовных дел и от 180 до 400 заключений в съездах».¹⁴⁹

По подсчетам прокурора Рижского окружного суда А. Н. Познанского, в середине 90-х годов для исполнения его текущих обязанностей «необходимо было от 12 до 14 часов ежедневного регулярного труда, значительная часть которого посвящается письменной работе, а также кропотливому, утомительному и в большинстве случаев чрезвычайно однообразному и малоинтересному делу рассмотрения следственных производств, поступивших с обвинительными актами и заключениями товарищей прокурора».¹⁵⁰

И все же, несмотря на обилие бумаг, деятельность прокуратуры в этот период уже не носила того формального характера, который был присущ ей до судебной реформы. Тем не менее и в это время неоднократно высказывались и претензии, и различные предложения, направленные на совершенствование ее работы. Выдвигались идеи принципиальной реорганизации прокурорского надзора. Так, А. А. Головачев, исходя из тезиса, что прокуратура является по существу полицией высшего порядка и руководит последней, считал целесообразным подчинить ее не Министерству юстиции, а Министерству внутренних дел. Цели такой перемены управления он видел, во-первых, в необходимости устранить влияние прокуратуры на судебные органы и, во-вторых, в избавлении полиции от обязанности исполнять указания чинов различных ведомств, устраняя тем самым противоречия между МВД и Министерством юстиции, возникающие на этой почве.¹⁵¹

Как сообщал Н. В. Муравьев, «в 1880 г. один из членов коллегиального судебного установления нового устройства пред-

¹⁴⁹ Муравьев Н. В. Прокурорский надзор. . С. 459—460.

¹⁵⁰ Познанский А. Н. Записка о реорганизации прокурорского надзора. Рига, 1895. С. 39.

¹⁵¹ Головачев А. А. Десять лет реформы. СПб., 1872. С. 306—312.

ставил бывшему главному начальнику верховной распорядительной комиссии графу Лорис-Меликову записку, в которой, между прочим, проводил ту же мысль о необходимости лишить прокуратуру ее судебного характера и, сделав ее высшим полицейским органом, отнести в ведомство министерства внутренних дел». ¹⁵² Записка эта вскоре была опубликована без указания имени автора. ¹⁵³ Он полагал, что включение прокуратуры в состав МВД положит конец двойному подчинению полиции и устранил влияние прокуратуры на следователей и судей, а кроме того, будет препятствовать переходу прокуроров в магистратуру, способствуя тем самым профессиональному росту и карьере судей.

Автор, предпочитавший оставаться неизвестным, вскоре был подвергнут самой суровой критике. В статье Д. Саранчева показано не только противоречие данного предложения духу и букве судебных уставов, но и невозможность на практике достичь хотя бы одной из поставленных неизвестным автором целей. ¹⁵⁴ Еще резче по этому поводу высказался Н. В. Муравьев, отметивший, что в этой доктрине «под видом заботливости о поднятии значения суда и усиления обвинительной власти» скрывается желание к еще большей независимости суда и судей от правительства. Он считал эту идею едва ли не самой разрушительной и зловредной для русской юстиции. ¹⁵⁵

Выдвигались и иные предложения, сводившиеся к расширению функций общего надзора прокуратуры. Причем в этом вопросе сходились во взглядах и реакционеры, и либералы. Так, юрист, безусловно, прогрессивных, демократических взглядов А. Ф. Кони писал: «Упразднение... обязанностей по надзору за ходом несудебных дел следует признать большою ошибкою составителей судебных уставов». ¹⁵⁶ Вместе с тем противник новых судов В. Фукс утверждал также, 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». ¹⁵⁷

Так же, как и Фукс, против «прокуратуры по иностранному, французскому образцу» выступал Н. П. Семенов. Он противопоставлял ей прежний «разумный и полезный прокурорский

¹⁵² Муравьев Н. В. Прокурорский надзор... С. 475.

¹⁵³ О некоторых изменениях нынешнего общественного быта русских коллегияльных судов и судей // Журнал гражданского и уголовного права. 1882. Кн. 1, 4.

¹⁵⁴ Саранчев Д. Прокурорский надзор и его отношение к магистратуре // Там же. Кн. 4. С. 52.

¹⁵⁵ Муравьев Н. В. Прокурорский надзор... С. 475.

¹⁵⁶ Кони А. Ф. Дмитрий Александрович Ровинский. С. 7.

¹⁵⁷ Фукс В. Я. Следователи, обвинители, защитники // Русский вестник. 1866. Янв. С. 119.

надзор, действовавший не только по судебным делам, но и по всему административному управлению...». Семенов пытался убедить читателя, что новая прокуратура не может осуществлять действенный контроль даже за судами, так как «у прокуроров отнято право останавливать своим протестом исполнение судебного решения».¹⁵⁸ Этот автор предлагал передать ведение предварительного следствия полиции, ликвидировать гласность и состязательность процесса, а, следовательно, и адвокатуру, лишая тем самым прокурора обязанности поддерживать государственное обвинение в суде, и взамен этого наделять его правом протеста на судебные решения и приговоры. Таким образом, он предлагал восстановить дореформенную прокуратуру во всем объеме ее прежних прав и обязанностей, и даже сохранить ее прежнюю структуру.

Ошибка «отцов» судебной реформы считал реорганизацию прокурорского надзора Д. Аверкиев. «Существуй доселе старая прокуратура, — писал он, — иначе шли бы дела в губернских присутственных местах и в наших земствах и думах. Сколько жгучих и праздных вопросов не увидели бы света божьего! Дело обходилось бы проще. Губернский прокурор, присутствуя в думе и земстве, как он присутствовал в дворянском собрании, и усмотрев несогласие тех или иных постановлений с законом, заявлял бы свой протест. И то, что нынче громко именуется борьбою с властью, называлось бы просто отступлением от закона».¹⁵⁹

Того же взгляда в сущности придерживался С. Д. Бабушкин,¹⁶⁰ а также статский советник Броневский. Последний в своей записке в Комиссию по пересмотру судебных уставов, написанной в 1895 г., указывая на некоторые, с его точки зрения, злоупотребления Ялтинской земской управы, призывал «вывести прокурора из стен суда и приобщить к общественной жизни. Не толковать и объяснять закон должен прокурор, а только решать, возможно ли в данном случае применять ту или другую статью закона...».¹⁶¹

В какой-то степени об отсутствии «административной прокуратуры» сожалели и сторонники новой, судебной прокуратуры, причем среди них были и защитники демократических начал судебных уставов, такие, как А. Ф. Кони, и их противники, такие, как Н. В. Муравьев. В этом вопросе люди различных политических взглядов, видимо, сходились потому, что реакционные сторонники расширения круга прокурорского надзора надеялись с его помощью в первую очередь установить контроль за деятельностью органов земского и городско-

¹⁵⁸ Семенов Н. П. Наши реформы // Там же. 1884. Янв. С. 300.

¹⁵⁹ Аверкиев Д. Дневник писателя. 1886. Апр. С. 116.

¹⁶⁰ Бабушкин С. Д. Желательное будущее прокуратуры // Судебная газета. 1894. № 37—40.

¹⁶¹ ЦГИА СССР. Ф. 1405. Оп. 515. Ед. хр. 16. Л. 2.

го самоуправления, в то время как либералы рассматривали прокурорский надзор в качестве средства для ограничения бюрократического произвола административной власти.

Вопрос о реорганизации прокурорского надзора обсуждался в комиссии для пересмотра законоположений по судебной части, действовавшей под руководством министра юстиции Н. В. Муравьева.¹⁶² Задачей этой комиссии являлся пересмотр судебных уставов с целью завершения судебной контрреформы.¹⁶³ Несмотря на высказанные в ходе обсуждения предложения, направленные на совершенствование бюрократического механизма прокуратуры и, в частности, увеличение ее прав в области общего надзора, комиссия пришла к выводу, что «деятельность прокурорского надзора в настоящее время представляется более или менее удовлетворительной, и прокуратура не нуждается ни в каких организационных изменениях; замеченные же недостатки могут быть устранены увеличением ее личного состава, возвышением его материального положения и находящимися в распоряжении министра юстиции административными мерами».¹⁶⁴ Такого взгляда на прокуратуру царское правительство продолжало придерживаться и в XX в., когда изменения организации прокуратуры были связаны лишь с увеличением штатов и окладов чиновников.

Число лиц прокурорского надзора постоянно росло: в 1866 г. было 2 обер-прокурора, 4 товарища обер-прокурора, 2 прокурора судебной палаты, 4 товарища прокурора судебной палаты, 16 прокуроров окружных судов, 98 товарищей прокуроров окружных судов. Всего — 126 человек, не считая состав губернской прокуратуры. В 1889 г., когда завершился переход к новой судебной системе, уже действовали 3 обер-прокурора, 23 товарища обер-прокурора, 10 прокуроров судебных палат, 43 их товарища, 80 прокуроров окружных судов и 510 их товарищей. Всего — 669. А на 31 декабря 1913 г.: 3 обер-прокурора, 26 их товарищей, 14 прокуроров судебных палат, 67 их товарищей, 109 прокуроров окружных судов и 951 их товарищ. Всего — 1170.¹⁶⁵ Постоянно увеличивались и должностные оклады чиновников прокуратуры. Так, в начале XX в. товарищи прокурора окружного суда получали примерно в 10 раз больше, чем учителя народных школ и в 2 раза больше, чем земские врачи.

Ни в результате работы комиссии Муравьева, ни в даль-

¹⁶² Высочайше учрежденная комиссия по пересмотру законоположений по судебной части. Объяснительная записка к проекту новой редакции учреждения судебных установлений. Т. 1. СПб., 1895. С. 175—176.

¹⁶³ См. о комиссии Муравьева: Зайончковский П. А. Российское самодержавие в конце XIX столетия. М., 1970. С. 259—261.

¹⁶⁴ Объяснительная записка к проекту новой редакции учреждения судебных установлений. С. 177.

¹⁶⁵ Гредингер Ф. Прокурорский надзор за 50 лет. С. 53—54.

нейшем система органов прокурорского надзора существенно не изменилась вплоть до падения царского режима. Даже революция 1905—1907 гг. не привела к заметным изменениям в ее организации, если не считать увеличения числа административных присутствий, в которых должен был участвовать прокурор. Так, в соответствии с временными правилами, утвержденными царем 4 марта 1906 г., представители прокуратуры должны были присутствовать в губернском комитете по делам об обществах и союзах,¹⁶⁶ а в соответствии с законом от 22 июня 1909 г. они входили в состав наблюдательных комиссий за местами заключений и в состав особого совещания по условно-досрочному освобождению.¹⁶⁷

Таким образом, развитие системы прокурорского надзора проходило во второй половине XIX — начале XX в. в двух основных направлениях: 1) вытеснение губернской прокуратуры по мере проведения судебной реформы на территории страны и 2) усиление надзора за судами и адвокатурой и наделение прокуратуры функциями государственного юрисконсульта. Выдвигавшиеся в этот период предложения о создании отдельной системы прокурорского надзора за административными органами, а также о расширении прав «судебной прокуратуры» в области общего надзора по образцу губернской, дореформенной успеха не имели, поскольку все в большей степени ощущалась целесообразность превращения прокуратуры в орган борьбы с преступностью, в представителя обвинительной власти. В пореформенный период у прокуроров появилось, наконец, «свое», настоящее, живое дело, успешно заниматься которым можно было, если уж не отдаваясь ему всей душой, то, по крайней мере, добросовестно. Стало формироваться новое поколение прокурорского надзора, которое было лишено основных пороков своих предшественников: взяточничества, некомпетентности и безответственности.

«Новая прокуратура», хотя и продолжала оставаться органом исполнительной власти, непосредственно подчиненным правительству, но в сравнении с губернской прокуратурой оказалась более самостоятельной и независимой от местных властей. Эти факторы способствовали постепенному возрастанию авторитета прокуратуры, насколько это вообще возможно в условиях абсолютной монархии.

¹⁶⁶ Собрание узаконений. 1906. № 308. Ст. 13—14.

¹⁶⁷ Устав содержания под стражей // Свод законов по продолжению 1912 г. Ст. 52, 420—422.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОРЕФОРМЕННОЙ ПРОКУРАТУРЫ

§ 1. РОЛЬ ПРОКУРОРА В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ

Судебная реформа принципиально изменила роль прокурора в уголовном процессе: из формального надзирателя (каким он был везде, и в том числе в суде уголовном) прокурор превратился в активного обвинителя — центральную фигуру в борьбе с уголовной преступностью. По всеобщему признанию, деятельность прокуратуры по уголовным делам являлась не только наиболее обширной, но и наиболее важной. Не будет большой ошибки, если мы скажем, что это была та деятельность, с которой как в общественном сознании, так и в сознании профессиональных юристов отождествлялось понятие прокурорского надзора.

Прокуратура в соответствии с судебными уставами 1864 г. превратилась в обвинительную власть и на этом поприще стала добиваться наибольших успехов. Составители судебных уставов прямо указывали, что уголовное преследование составляет главный предмет занятий современного прокурорского надзора,¹ что «прокурор должен являться публичным обвинителем во всех уголовных делах и вести их во всех судебных инстанциях в качестве представителя правительства и закона».² Вместе с тем, возлагая на прокурора бремя обвинительной власти, законодатель сохранил за ним и обязанность надзора за законностью; причем обе эти обязанности — «обвинителя и блюстителя закона, шли рука об руку».³ Особенно ярко это проявлялось на стадии предварительного следствия, когда прокурор, возбуждая уголовное дело, становился одновременно и стороной в процессе и надзирателем, руководящим действиями следователя. Ненормальность такого положения

¹ Судебные уставы 20 ноября 1864 года с изложением рассуждений, на коих они основаны. СПб., 1867. Ч. II. С. 27—28.

² Там же. Ч. III. С. 102.

³ Там же. Ч. II. С. 189.

неоднократно отмечалась в литературе. В частности, И. Г. Щегловитов писал: «При отсутствии сторон на предварительном следствии в принципе прокурорский надзор не может быть допущен к участию в этой стадии процесса, тем более, что наш устав уголовного судопроизводства допускает участие сторон только на суде (ст. 630 Устава уголовного судопроизводства)».⁴

Отцы судебной реформы основывались на предположении, что в прокуратуре могут в равной мере сочетаться и качества органа правительства, преследующего преступника в интересах государства и общества, и качества органа, надзирающего за тем, чтобы такое преследование осуществлялось только в рамках закона. Гарантией того, что обвинительное начало в деятельности прокурора не возьмет верх, по их мнению, должны были служить его личные качества, а также то, что он «не решает дела, заключение его не обязательно для суда и обвинительные его доводы могут быть опровергаемы защитой».⁵ Они полагали, что при любых обстоятельствах прокурор будет оставаться «обличителем преступления во имя закона, видам которого осуждение невинного еще более противно, чем оправдание виновного. Поэтому цель всех действий прокурора должна быть не обвинение, но исключительно раскрытие истины, в чем бы она не состояла — в виновности или невинности подсудимого».⁶

Но, как отмечал И. Г. Щегловитов, «такое построение мыслимо только в идее, — настолько оно само по себе искусственно. Будущая сторона в деле, которой принадлежит монополия государственного обвинения в суде, не может настолько отвлечься от своих будущих полномочий, чтобы и при наблюдении за предварительным следствием не впасть в ту пагубную для дела односторонность, которая в корне разрушает справедливую идею равноправности обвинения и защиты, давая первому исключительное преобладание. Как бы идеально беспристрастен не был представитель прокуратуры, он не может стать выше своего положения как будущего обвинителя».⁷ Вся последующая деятельность И. Г. Щегловитова (в том числе на посту министра юстиции) подтверждает правоту этих строк. Судебные уставы не смогли предотвратить сползание прокуратуры к обвинительному уклону. В состязаниях с адвокатурой прокуроры все чаще отказывались от поиска истины ради достижения обвинительного приговора. Эффективность работы

⁴ Щегловитов И. Г. Прокуратура на предварительном следствии // Юридический вестник. 1887. Кн. 1. С. 89.

⁵ Судебные уставы... Ч. II. С. 226.

⁶ Там же. С. 218.

⁷ Щегловитов И. Г. Прокуратура на предварительном следствии. С. 89.

прокуроров оценивалась на практике, как правило, не числом установленных истин. . .

Сочетание обвинительной и надзорной функции в лице прокурора превращало его в хозяина процесса на стадии предварительного расследования. Производство всех дознаний проходило под руководством, а иногда и при участии прокуроров. Уставы не запрещали производство дознания лично прокурором, и, как вспоминал А. Ф. Кони, в бытность прокурором окружного суда ему неоднократно приходилось самому и через своих товарищей проводить дознание по серьезным делам.⁸

Согласно ст. 279 и разъяснениям Сената «по производству дознания полицейские чины поставлены в непосредственную зависимость не от полицейского начальства, а от прокурорского надзора». Только от прокуратуры, а не от служебного начальства могли исходить и конкретные указания и «разъяснения общего порядка» относительно дознавательной функции полиции. Соответственно и право издавать циркуляры на этот счет было предоставлено не министру внутренних дел, а министру юстиции и прокурорам судебных палат. Прокуроры претендовали на практике даже на то, чтобы лично определять, кому из полицейских чиновников поручить дознание. Потребовалось специальное определение Сената, которое запрещало им требовать, чтобы уездные начальники, полицмейстеры и их помощники лично исполняли поручения по производству дознаний и следствий по уголовным делам. Зато им было предоставлено право давать непосредственные поручения чинам сыскных отделений в отношении производства розыска.⁹ Хотя согласно ст. 278 ни прокуроры, ни их товарищи не имели права на проведение следственных действий, но они обладали правом требовать их проведения, присутствовать при их проведении, знакомиться со всеми материалами дела.

В процессе подготовки судебных уставов обсуждался вопрос о предоставлении прокурорам права не только рассматривать материалы следствия на месте, но и требовать их к себе для ознакомления. Но на этот вопрос был дан отрицательный ответ. Более того, следователи были освобождены от обязанности представлять прокурорам какие бы то ни было письменные отчеты или иные справки о ходе дела. Из этого правила в соответствии с разъяснением Сената было сделано только одно исключение: прокуроры могли требовать от всех судебных мест, и в том числе от следователей, «во всякое время сведения о положении арестантского дела».¹⁰

⁸ Кони А. Ф. Приемы и задачи прокуратуры // Собр. соч.: В 8 т. Т. 4. М., 1967. С. 172—173.

⁹ Устав уголовного судопроизводства. С постановками материалами, составленными М. П. Шрамченко и В. П. Ширковым. СПб., 1913. С. 397—398.

¹⁰ Решения Общего собрания Сената. 1881. № 32.

Руководящая роль прокурора при производстве предварительного следствия закреплялась прежде всего в ст. 281, которая обязывала следователя «исполнять законные требования прокурора или его товарища, с отметкою в протоколах, какие именно меры приняты по его требованию». На практике эта норма вызвала много споров, и толкование ее давалось разное, подчас противоположное. Как отмечал один из создателей судебных уставов Н. А. Буцковский, указание на «законные требования» «стесняет власть прокурорского надзора только в мерах явно противозаконных, например, в требовании производства какого-либо следственного действия не тем порядком, какой установлен для него законом».¹¹ Поэтому ст. 282 предусматривала, что «если в исполнении требования прокурора или его товарища встречается препятствие, то судебный следователь, принимая меры к исполнению требуемого насколько это возможно, уведомляет о том предъявившего требование и ожидает его разрешения». Большинство исследователей приходило к выводу, что незаконные требования прокурора не должны ни в коей мере исполняться следователем.¹² Но по вопросу о том, все ли законные требования прокурора обязательны к исполнению или только те, которые следователь сочтет обоснованными, существовали разногласия.

Следует отметить, что ст. 282 носила незаконченный характер, так как в ней не указывалось, как должен поступить следователь, если прокурор подтверждал свое требование. По существу ответ на этот вопрос содержится в законодательных мотивах к данным статьям: «Если предоставить следователю каждый раз, когда он признает, что требование прокурора не имеет надлежащего основания, оставлять его без исполнения, сообщая только о том на усмотрение суда, то в существе предоставленный прокурорам надзор за производством следствий превратится в надзор следователей за действиями обвинительной власти; конечно, могут быть случаи, в которых прокурор сам отступил бы от своего требования, если бы имел в виду изменившиеся или вновь открывшиеся обстоятельства, известные следователю».¹³ Именно такой случай и был предусмотрен ст. 282. И все же, как было разъяснено Высшим дисциплинарным присутствием Сената, у судебного следователя сохранялось право обращаться в окружной суд, если требования лиц прокуратуры представлялись ему сомнительными.¹⁴

Наиболее четко вопрос о пререканиях прокурора и следо-

¹¹ Буцковский Н. А. О деятельности прокурорского надзора вследствие отделения обвинительной власти от судебной. СПб., 1867. С. 22.

¹² Макалинский П. В. Практическое руководство для судебных следователей. 6-е изд. СПб., 1907. С. 125.

¹³ Судебные уставы... С. 125—126.

¹⁴ Устав уголовного судопроизводства. С. 399.

вателя был решен применительно к взятию обвиняемого под стражу в ст. 283—285. Об аресте обвиняемого следователь обязан был немедленно сообщить прокурору, который мог потребовать, если бы счел, что обвиняемый не нуждается в заключении под стражу, ограничиться менее строгой мерой пресечения. Тем самым прокурор принимал на себя ответственность за последствия такого решения, а следователь был лишен права отказаться от его исполнения или обжаловать его. Но если заключения под стражу требовал прокурор от следователя, то последний, если бы посчитал такое требование необоснованным, имел право, не исполняя его, представить дело на рассмотрение в суд.

Устав уголовного судопроизводства предоставлял прокурору право требовать дополнения следствия, признанного следователем оконченным, независимо от того, передавал ли он его в суд для рассмотрения или предлагал прекратить его за отсутствием признаков преступления или по другим основаниям, предусмотренным ст. 277. Эта норма вызвала наибольшее число конфликтов между прокуратурой и следствием. По утверждению одного из следователей, «около трети, если не больше, всех возвращенных (прокурорами. — С. К.) следствий падает на требование дополнить следствие сведениями, несущественными для дела».¹⁵ Он полагал, что поскольку ст. 514 Устава уголовного судопроизводства воспрещала прокурору оставивать течение дела для дополнения такими сведениями, то следователь был вправе отказаться от их исполнения. Однако господствовавшим в теории и, особенно, на практике оставалось мнение, что следователь не мог ставить под сомнение существование тех сведений, которые требовал собрать прокурор.¹⁶

Зависимость следователей от прокуроров закреплялась также в некоторых статьях Учреждения судебных установлений. Так, в соответствии со ст. 213 следователи назначались на должности по представлениям прокуроров окружных судов; представления прокурора нередко было достаточно для перевода следователя.

На прокуроров не распространялось право отвода, предусмотренное для судей; согласно ст. 608 прокурор обязан был устранить себя от участия в производстве дела по тем же причинам, что и судья, передав ведение дела другому лицу прокурорского надзора. Прокуратуре, таким образом, фактически было предоставлено право без постороннего вмешательства решать вопрос о том, имеются ли основания для отвода ее

¹⁵ Черкасский И. Пререкания между судебным следователем и прокурорским надзором // Журнал министерства юстиции. 1911. № 6. С. 156.

¹⁶ Горановский М. А. Вправе ли судебный следователь оставлять без исполнения предложение прокурорского надзора о дополнении следствия // Там же. 1907. № 6. С. 142.

сотрудников в том или другом деле. И все же, несмотря на такое господствующее положение прокурора на стадии предварительного расследования, уже в первые годы реализации судебной реформы комиссия, созданная под председательством сенатора Петерса для изучения причин низкой эффективности следствия, констатировала невысокий уровень прокурорского надзора.

В начале 80-х годов была создана еще одна комиссия для пересмотра порядка производства предварительного следствия, которая также пришла к выводу, что отсутствует «достаточно энергичный» прокурорский надзор за производством дознания и следствия: «Представители прокурорского надзора лишь в виде исключения присутствуют на месте производства следственных действий и оказывают этим путем живое воздействие на ход следствия и еще реже осуществляют свое право поручать полиции и лично производить дознания. Равным образом не находит себе надлежащего применения и ст. 545 Устава уголовного судопроизводства (которая предоставляла прокурору право передавать дело в суд без производства предварительного следствия. — С. К.), и в результате получается обременение следственных участков делами, по которым прокурорским надзором мог быть составлен обвинительный акт на основании имеющихся у прокурора сведений без всякого следствия».¹⁷

Вопрос о реформе дознания и следствия рассматривался в 1890-х годах комиссией по пересмотру судебных уставов, возглавлявшейся министром юстиции Н. В. Муравьевым. В частности, обсуждались и предложения расширить деятельность прокурорских работников в производстве дознания, предоставить прокурорам монопольное право на возбуждение следствия. Но, как известно, решения этой комиссии также не были реализованы ни в законодательстве, ни в судебной практике. И в дальнейшем положение прокурора в стадии предварительного расследования практически не изменилось.

Как заметил Н. В. Муравьев, вскрыть роль прокурора в уголовном процессе — «значит коснуться почти всего процесса с самых капитальных сторон его».¹⁸ Эти слова в полной мере могут быть отнесены и к стадии предания суду. Именно прокурору или его товарищу доверили судебные уставы начинать производство на этой стадии. Получив дело, законченное судебным следователем, прокуратура должна была в течение недели рассмотреть его и принять соответствующее решение. При этом необходимо было ответить на следующие вопросы: 1) под-

¹⁷ Высочайше учрежденная комиссия для пересмотра законоположений по судебной части // Тр. СПб., 1895. Т. 1. С. 136.

¹⁸ Муравьев Н. В. Общие основания прокурорской деятельности по уголовным делам // Журнал гражданского и уголовного права. 1892. Кн. 2. С. 1.

лежит ли дело ведению прокурорской власти, 2) произведено ли следствие с надлежащей полнотой и 3) следует ли обвинению предать суду, или дело должно быть прекращено или приостановлено?

Заметим, что в соответствии со сложившейся практикой и разъяснениями Сената дело могло быть направлено на доследование, как правило, прокурором или обвинительной камерой судебной палаты. Суд, приступив к рассмотрению дела, мог направить его следователю только в случае, когда на судебном следствии обнаружались признаки другого более тяжкого преступления. Таким образом, именно на прокурора возлагалась ответственность за достаточность доказательств, собранных на предварительном следствии. Но его право обращать дело к доследованию было ограничено Уставом. Ему, как уже отмечалось, было запрещено, «под опасением законной ответственности», требовать дополнения следствия «сведениями несущественными». Кроме того, в законе был предписан порядок предания суду по делам, совершенным несколькими лицами. Он не мог сам прекратить или приостановить следствие, а должен был представить свое заключение по этому вопросу на рассмотрение суда.

Заключение прокурора о предании обвиняемого суду излагалось в форме обвинительного акта, который представлялся в зависимости от подсудности прокурору судебной палаты или окружному суду. По делам частного обвинения ни обвинительного акта, ни иного заключения прокурора не требовалось. Однако прокурор имел право следить за его производством, присутствовать в зале судебного заседания, и в том случае, когда обнаруживался его публичный характер, вступать в дело. В делах публично-частного характера, указанных в ст. 157 Уложения о наказаниях, прокурор, оставляя потерпевшему инициативу преследования, принимал на себя поддержание обвинения в дальнейшем уже на общих основаниях.

Прокурор судебной палаты на ее заседании, посвященном преданию суду, зачитывал заключение местного прокурора и представлял по необходимости свои комментарии к нему. Дальнейшее рассмотрение этого вопроса продолжалось без него. В тех случаях, когда судебная палата принимала определение о предании суду такого обвиняемого, в отношении которого прокурор окружного суда полагал дело прекратить, прокурор судебной палаты должен был поручить дальнейшее ведение дела в суде кому-либо другому из своих подчиненных или принять его непосредственно к своему исполнению, но не требовать, чтобы прокурор окружного суда поддерживал обвинение вопреки своему убеждению (с. 539).

Власть прокуратуры по возбуждению некоторых категорий дел и преданию суду была ограничена. Прокурор не мог направить обвинение в суд без санкции соответствующих государст-

венных органов 1) о преступлениях членов императорской фамилии и 2) о преступлениях членов Государственной думы и Государственного совета — без санкции императора. Предание суду чиновников исполнительной власти по должностным преступлениям осуществлялось их начальством, от которого зависело его назначение на должность. Поэтому по таким делам прокурор, получив законченное следствие, передавал его со своим обвинительным актом не в суд, а соответствующему начальнику обвиняемого, который мог утвердить этот акт или освободить обвиняемого от ответственности. В последнем случае прокуратура могла опротестовывать такое решение вплоть до Соединенного присутствия Первого и кассационного по уголовным делам департамента Сената. Правда, позже практика Сената способствовала повышению значения прокурорских протестов по таким делам. Еще более сложный порядок предания суду был установлен для должностных лиц первых трех классов. Заключение, аналогичное обвинительному акту, в отношении них составлялось обер-прокурором уголовного кассационного департамента Сената.

В связи с этим хотелось бы обратить внимание не столько на привилегии бюрократии в бюрократическом государстве, сколько на то, что прокурор, хотя и рассматривался законодателем как представитель правительственной власти в суде, но даже он был устранен в значительной мере от решения столь деликатного вопроса: не пострадает ли авторитет государства от того, что преступные деяния чиновника будут вскрыты и наказаны. Думается, этот факт свидетельствует о том, что прокурор по уголовным делам выступал как защитник закона и обвинитель, независимый от каких бы то ни было местных или ведомственных интересов. Такая самостоятельность прокуратуры и следование принципу *dura lex sed lex*, безусловно, одобряемые режимом в борьбе с общеуголовной преступностью, были неприемлемы в случаях, когда разумнее было отнестись с великодушным снисхождением к тому, кто хотя и нарушил закон бюрократической иерархии, но действовал в ее интересах.

Наибольшую известность и наибольший авторитет прокуроры приобрели в качестве государственных обвинителей в суде. Как уже отмечалось, одним из аргументов противников судебной реформы было указание на отсутствие в России опытных судебных ораторов. Но уже первые годы деятельности новых судов развеяли все страхи и опасения на этот счет. В обществе стали известны имена не только выдающихся адвокатов, но и прокуроров, таких, как А. Ф. Кони, М. Ф. Громницкий, Н. В. Муравьев, С. А. Андреевский, В. И. Жуковский и др. Прекрасные портреты некоторых из них мы находим в воспоминаниях А. Ф. Кони.

Прокуроры проявили себя не только безжалостным пресле-

дованием революционеров (чего им долгие годы не могла простить советская власть и в связи с чем их, как правило, и вспоминали в литературе последние 70 лет), но и искренними обличителями зла, бескорыстными борцами с ворами и мошенниками, к каким бы классам они ни принадлежали, а чаще беспристрастными выразителями духа и буквы закона, честно выполнявшими свой служебный долг так, как они его понимали. Как отмечал А. Ф. Кони, «основные черты слагавшегося русского типа обвинителя были, — за исключением редких, но печальных уклонений в область бездушной риторики, — спокойствие, отсутствие личного озлобления против подсудимого, опрятность приемов обвинения, чуждая и возбуждению страстей, и искажению данных дела, и, наконец, что весьма важно, полное отсутствие лицедейства в голосе, в жесте и в способе держать себя на суде. К этому надо прибавить простоту языка, свободного, в большинстве случаев, от вычурности или от громких и „жалких“ слов».¹⁹ Такой гуманный и вполне рациональный характер обвинения на суде был обусловлен не особыми национальными качествами русских прокуроров, а нормами судебных уставов, в которых был учтен не всегда удачный опыт европейской прокуратуры.

Предотвратить появление у нас французского типа настойчивого обвинителя, стремящегося к осуждению подсудимого во что бы то ни стало, или немецкого типа догматичного докладчика обвинительного акта должны были ст. 739 и 740 Устава уголовного судопроизводства. Они предписывали, что «прокурор в обвинительной речи не должен ни представлять дело в одностороннем виде, извлекая из него только обстоятельства, уличающие подсудимого, ни преувеличивать значения имеющихся в деле доказательств и улик или важности рассматриваемого преступления». Если же прокурор в ходе судебного следствия убеждался в несостоятельности предъявленного обвинения, то он мог отказаться от поддержания обвинительного акта, «заявив о том суду по совести». В объяснительной записке к Уставу уголовного судопроизводства говорилось, что «прокурор обязан выставить все предъявляющиеся в деле против подсудимого доказательства и улики, но, имея в виду, что конечная цель его действий есть раскрытие истины, он не должен представлять дело в одностороннем виде, чтобы при защите, неравносильной с обвинением, не ввести судей в заблуждение».²⁰

Таким образом, «отцы» судебной реформы стремились к тому, чтобы прокурор предстал в процессе как «говорящий публично судья». Как утверждал А. Ф. Кони, «таким взглядом на свои обязанности было проникнуто большинство членов про-

¹⁹ Кони А. Ф. Приемы и задачи прокуратуры. С. 124.

²⁰ Судебные уставы... С. 286.

куратуры в столицах и провинции в первое десятилетие судебной реформы. Тогда в устах прокурора слова „проиграл дело” по случаю оправдательного приговора были бы большим диссонансом со всем характером деятельности». ²¹

Роль «говорящего публично судьи» прокурор приобретал благодаря своему беспристрастному отношению к делу, но в судебном заседании он обладал правами одной из сторон, одинаковыми с правами подсудимого или его защитника: представлять доказательства, участвовать в допросе свидетелей и экспертов, делать замечания и давать объяснения, опровергать доводы и соображения противной стороны, отводить свидетелей и присяжных заседателей. Участвуя в прениях сторон, прокурор в обвинительной речи обязан был изложить суть и доказательства обвинения по итогам судебного следствия и свое заключение о степени вины подсудимых. В обвинительной речи он не мог касаться обстоятельств, не проверенных на суде. До 1910 г. в суде с участием присяжных заседателей сторонам было запрещено касаться вопросов квалификации преступных деяний и наказания, назначаемого за них законом, до вынесения обвинительного вердикта. После речи защитника прокурор имел право представлять свои возражения, но право последнего слова в прениях принадлежало защите.

Таким образом, судебные уставы, казалось бы, создали идеальный тип государственного обвинителя, который, восприняв лучшие черты французского прокурора, смягчил их в духе русской дореформенной прокуратуры, соединявшей в себе функции «блюстителя закона», «взыскателя наказания» и «защитника невинности».

Но после того, как прошла эйфория первых пореформенных лет и рутинное болото стало затягивать новые суды, выяснилось, что, как бы там ни говорилось в уставах, однако обвинители обвиняют, а защитники защищают. Более того, появилось мнение, что наделение обвинителя правами надзора в суде «пагубно отражалось на практике». ²² При этом ссылались на то, что закон предоставлял прокурору некоторые преимущества как обвинителю, основываясь на его качествах «говорящего судьи». Так, прокурор имел право вызова любых свидетелей, указанных в обвинительном акте, защита же должна была лишь ходатайствовать о вызове в суд свидетелей, не заявленных обвинителем (ст. 573—575). Обвинительный уклон и тенденциозный характер приводимых прокурором доказательств, хотя и признавались нежелательными в прениях, но кассационная практика Сената последовательно не признавала их достаточным основанием к отмене приговора, по-

²¹ Коны А. Ф. Приемы и задачи прокуратуры. С. 125—126.

²² Шрейтерфельдт К. Н. Речи обвинителя и защитника в теории, в практике и по проекту новой редакции Устава уголовного судопроизводства. СПб., 1901. С. 43.

скольку подсудимому предоставлялось право опровергнуть неправильные доводы обвинения.²³

С годами поляризация сторон в судебном заседании стала все более ощутимой. Значительная доля ответственности за это ложилась на прокуратуру и Министерство юстиции. «Так, в 1874 году, — как писал А. Ф. Кони, — Министерство юстиции, начавшее хмуриться на суд присяжных и собирать данные против него, потребовало от товарищей прокурора сообщения сведений о числе оправдательных приговоров, выносимых присяжными, и о причинах таковых».²⁴ Позже появился циркуляр, требовавший отчета о числе и причине оправданий по обвинениям, поддержанным тем или другим прокурором. Негативное моральное воздействие на лиц прокурорского надзора оказывало и их участие в расследовании и обвинении по политическим делам, в ходе которых во имя достижения цели не брезговали не только тенденциозным подбором свидетелей, искаженным и односторонним освещением событий преступления, но в некоторых случаях и нарушением законов. На смену «говорящему судье» пришел новый тип обвинителя — «говорящий полицейский».

Примеры некоторых представителей этого типа можно также найти у А. Ф. Кони: «В 1909 году товарищ прокурора одного из больших поволжских судов в обвинительной речи своей сказал: „Я согласен, что улики, предъявленные против подсудимых, малы и ничтожны, скажу даже более, что будь я вместе с вами, господа присяжные, в вашей совещательной комнате, то я, конечно, как судья должен был бы признать эти улики недостаточными для обвинения. Но как представитель обвинения, а следовательно, представитель общества и государства, я поддерживаю тем не менее обвинение против подсудимых и громко заявляю, что и на будущее время при столь же малых уликах я буду составлять обвинительные акты: слишком уж много краж развелось в последнее время, и мы будем оберегать от них общество, засаживая в предварительное заключение заподозренных воров-рецидивистов хотя бы и по таким уликам”». Как заметил А. Ф. Кони, «в старые годы (имеются в виду 60—70-е годы XIX в. — С. К.) такое заявление в устах лица прокурорского надзора было немыслимо, как по своему цинизму, так и по совершенному извращению задач обвинителя в суде».²⁵

Другой пример подобного типа обвинителей встречаем у М. Боровиковского. Вспоминая о своей деятельности в одном из окружных судов Одесской судебной палаты, он приводит такую «сценку с натуры». Слушалось дело по обвинению крестьянина (отнявшего у мальчика-извозчика два арбуза) в «грабеже с насилием». «Представитель обвинения, молодой товарищ

²³ Там же. С. 44.

²⁴ Кони А. Ф. Приемы и задачи прокуратуры. С. 187—188.

²⁵ Там же. С. 136.

прокурора И-в, считавшийся в городе выдающимся оратором... около часа говорил об особенной преступности грабежа, о том, какое глубокое нравственное падение предполагает это деяние в его совершителе, и о необходимости строжайшего отношения к настоящему делу... Речь его сопровождалась жестикуляцией и отличалась вразумительной дикцией и красивыми литературными оборотами». В результате присяжные вынесли обвинительный вердикт, и подсудимый был приговорен к нескольким годам ссылки в Сибирь. Осужденный был в отчаянии, близком к истерике, недоумевал и М. Боровиковский, когда подошедший к нему обвинитель с равнодушным выражением в лице шутливо спросил: «Ну, что, батенька, в вашей судейской камере таких раздиравательных концертов, наверно, не бывает? Что делать: не зарясь на чужое, не то — прогуляешься по Владимирке! Закон наш ведь не шутит».²⁶

Один из присяжных заседателей вспоминал: «Обвинительные речи, которые мы выслушали, можно разделить на две категории: одни из них представляли перечисление и группировку улик с заключением, что они доказывают виновность подсудимого; в других — товарищи прокурора раздували обвинение и, стараясь уничтожить все, что говорит в пользу подсудимого, прибегали иногда к довольно странным выходкам, внушениям и застрашиваниям. Так, например, один товарищ прокурора, обвиняя бывшего бухгалтера банка в похищении 900 рублей, сказал присяжным: „Если вы оправдаете подсудимого вследствие того, что он внес деньги, то вы выйдете из своей области и вступите в сделку с обществом взаимного кредита“. Тот же товарищ прокурора закончил одну из своих речей заявлением, что присяжные „не имеют права“ оправдать подсудимого. Крестьян такие заявления прокурора пугали, интеллигентов — возмущали».²⁷ Как отмечал А. Ф. Кони, с годами в прокуратуре «в отношении к подсудимому иногда начинала вноситься развязность тона».²⁸

Однако не следует и преувеличивать недостатки прокурорских обвинений по уголовным делам. Несмотря на предложения, сводившиеся к необходимости усилить обвинительную функцию прокуратуры в ущерб ее объективности, которые раздавались в период работы комиссии по пересмотру судебных уставов, их авторам не удалось добиться изменений законодательства. Не нашла поддержки, в частности, идея, отстаиваемая К. Н. Шрейтерфельдтом, что «нет в том большого греха, что прокурор и защитник каждый изображает дело в одностороннем, уродливом, не в истинном его виде, зато, слагая их взаимно-уничтожающиеся крайности, суд извлекает саму истину». И, следовательно, прокурор — не «говорящий судья», а сторона в деле, и потому необходимо соответствующим образом изменить ст. 739 Устава уголовного судопроизводства и

²⁶ Боровиковский М. В прокурорском надзоре. Полтава, 1899. С. 41—45.

²⁷ Иванович И. В зале суда и в совещательной комнате // Вестник Европы. 1891. Кн. 12. С. 590.

²⁸ Кони А. Ф. Приемы и задачи прокуратуры. С. 127.

убрать слова: «Прокурор в обвинительной речи не должен преувеличивать значения имеющихся в деле доказательств и улик или важности рассматриваемого преступного деяния». Соответственно предлагалось изменить и ст. 740, ограничив право прокурора отказаться от обвинения только в том случае, если нет места «ни для каких сомнений», что доводы обвинения опровергнуты на судебном следствии.²⁹ Эти доводы, хотя и были основаны на судебной практике 80—90-х годов, не получили поддержки законодателя. И, думается, это было правильно, так как если бы планка закона была бы опущена в деле обвинения до уровня практики, то это не удержало бы и практику от дальнейшей деградации в сторону полностью тенденциозных и предвзятых обвинений.

В мировой юстиции роль прокуратуры принципиально отличалась от ее роли в общих судах. Здесь она выполняла не обвинительную, а надзорную функцию. Прокуроры не участвовали в рассмотрении дел у мировых судей, но принимали жалобы на их приговоры от частных лиц, если они касались нарушений пределов подсудности, и от полиции по делам об общих преступлениях.³⁰ Товарищ прокурора выступал с заключениями по делам на съездах мировых судей, в которых он должен был дать оценку представленных доказательств, указать на относящиеся к делу законы, высказать свое мнение о виновности или невиновности подсудимого. Приговоры съезда, состоявшиеся без заслушивания заключения прокурора, подлежали отмене. Присутствие прокурора на съезде мировых судей, особенно в первые пореформенные годы, когда число высококвалифицированных юристов среди них было невелико, играло позитивную роль. Как вспоминал А. Ф. Кони, его присутствие на съездах, в бытность товарищем прокурора окружного суда, было отнюдь не бесполезным.³¹

В комиссии по пересмотру судебных уставов был поставлен вопрос о целесообразности наделяния прокуратуры и функцией поддержания обвинения в мировых судах. Но такое предложение не нашло поддержки ни в самой комиссии, ни в юридической литературе. В частности, Петербургское юридическое общество, обсуждая этот вопрос, высказалось против такой меры. Признавая, что на практике «испытываются неудобства» вследствие отсутствия специального органа обвинения в мировом суде, особенно в провинции, комиссия этого общества полагала, что «устранение этих неудобств — дело поднятия общего уровня развития населения и улучшения состава городской и уездной полиции». Поддержание обвинения в мировом

²⁹ Шрейтерфельдт К. Н. Речи обвинителя и защитника... С. 113—114.

³⁰ Слүчевский В. Учебник русского уголовного процесса. СПб., 1910. С. 628.

³¹ Кони А. Ф. Мировые судьи // Собр. соч. Т. 2. М., 1966. С. 294—298.

суде могло быть только выборочным по наиболее важным делам. Но такое «факультативное обвинение», по мнению юридического общества, стало бы эфемерным. Прокуратура пользовалась бы им крайне редко, в основном в случаях привлечения к ответственности известных лиц или вообще по делам, возбуждавшим общественное мнение, в которых и без того привлекались солидные юридические силы. В то время как гораздо нужнее и полезнее было бы участие прокурора тогда, когда задеты интересы простых людей и потерпевшим неоткуда ждать помощи.

Второй существенный довод, приводимый юридическим обществом, состоял в том, что участие государственного обвинителя в мировом суде не могло быть односторонним. Принцип равенства сторон требовал привлечения адвоката, что, естественно, затягивало и удорожало процесс.

Еще один немаловажный довод против участия государственного обвинителя в мировом суде высказал И. А. Остриков. Он обращал внимание на то, что по Судебным уставам прокурор в мировом суде в отличие от общего нужен именно в качестве органа надзора, а не обвинителя. Осуществление им двух взаимоисключающих функций одновременно привело бы неизбежно к возрастанию обвинения за счет надзора.³²

Прокурор имел право протеста по всем делам в судах, где он являлся стороною как в апелляционном, так и в кассационном порядке. Апелляционные протесты на неокончательные приговоры окружных судов он мог подавать только в случае, когда они противоречили его заключению, и только в той части, в которой его требования не были удовлетворены. Однако поскольку прокурорский надзор в уголовном процессе выступал как иерархическая целостность, то приговор мог быть обжалован не только тем прокурором, который участвовал в судебном заседании, но и его начальником или уполномоченным на то лицом, причем с соблюдением вышеназванных условий. Более того, как разъяснил Сенат, вышестоящий прокурор не имел права отозвать протест, принесенный на приговор его подчиненным.³³ В порядке кассационном прокуратура могла приносить протесты на решения общих судов и съездов мировых судей на тех же основаниях.

Судебная реформа в меньшей степени затронула обер-прокуратуру Сената. Она по-прежнему составляла особый институт, не связанный с местной и судебной прокуратурой пореформенного времени. В отличие от прокуроров окружных судов и судебных палат обер-прокуроры выступали в Сенате в большей степени как представители надзора. Их задача со-

³² Остриков И. А. Роль прокурора на мировом суде // Журнал министерства юстиции. 1896. № 4. С. 86.

³³ Устав уголовного судопроизводства. С. 859.

стояла не в поддержании протестов нижестоящих прокуроров или опровержении доводов, представленных в кассационных жалобах противоположной стороной, а в изложении своего заключения о приведенных сторонами основаниях к отмене обжалованного приговора (ст. 921).

Несмотря на заметное качественное улучшение состава Сената за счет опытных и высококвалифицированных юристов, обер-прокуроры продолжали играть в нем, особенно в кассационных департаментах, ведущую роль, но уже не в связи с тем, что они продолжали руководить сенатской канцелярией, а вследствие того, что на эти посты назначались наиболее заслуженные и авторитетные юристы. К. П. Победоносцев, возражая против назначения А. Ф. Кони обер-прокурором уголовного кассационного департамента Сената, писал Александру III в 1885 г., что это может иметь опасные последствия, так как «на должности обер-прокурора кассационного департамента у него будут главные пружины уголовного суда в России».³⁴ То же мнение относительно роли А. Ф. Кони в Сенате высказал однажды и Н. В. Муравьев. Генерал-прокурор предложил обер-прокурору в своем заключении по делу о хлыстовской ереси в Медыньском уезде не настаивать на кассации приговора калужского окружного суда. А. Ф. Кони категорически отказался и при этом заметил, что Сенат может с ним и не согласиться в этом вопросе. Кисло улыбнувшись, Н. В. Муравьев ответил: «Ах, Анатолий Федорович, ведь мы все знаем, что Сенат — это Вы. На чем Вы станете настаивать, то он и сделает». «Это — правда, — продолжал А. Ф. Кони. — Сенат почти всегда соглашается с моими заключениями, и я это очень ценю, так как только при таком результате и считаю деятельность обер-прокурора достойною и полезною. Я дорожу моим авторитетом. Думаю, что этим должен дорожить и генерал-прокурор. Но стоит Сенату заподозрить, что я высказываю не собственное мнение, а продиктованное мне в этом кабинете, то этот авторитет немедленно обратится в ничто».³⁵

Не следует, правда, думать, что столь же независимы и самостоятельны в своих суждениях были все обер-прокуроры. Желание сделать карьеру, беспрекословно исполнить «высочайшую волю» для многих из них было сильнее и доводов разума, и чувства собственного достоинства. Такие «кассационные Малюты Скуратовы», как их назвал А. Ф. Кони, могли подготовить любое заключение или составить любой обвинительный акт.

Последней стадией судопроизводства являлось исполнение приговора. И здесь прокурору отводилось важное место. В его

³⁴ Победоносцев К. П. и его корреспонденты. М., 1923. Т. 1. Ч. II. С. 496.

³⁵ Кони А. Ф. Триумвиры // Собр. соч. Т. 2. С. 297.

обязанности входил надзор за исполнением приговоров, и за всем, что выходило из круга непосредственно судебных действий (как, например, объявление подсудимого оправданным, вынесение ему замечания, выговора и т. п.), он мог издавать распоряжения, обязательные для исполнения. Для этого он получал выписку из приговора суда или по его просьбе копию всего приговора (ст. 948, 949, 955). На прокурора возлагалась обязанность распоряжаться исполнением приговора над осужденными к смертной казни (ст. 963). За ним, как и прежде, сохраняется функция надзора за тюрьмами и другими местами заключения.

Необходимость прокурорского контроля за тюрьмами была засвидетельствована непосредственно императором в связи с одним казусом, имевшим место в 1872 г. Начальник караула одной из губернских тюрем, которые тогда находились в ведении МВД, ссылаясь на инструкцию, не допустил прокурора окружного суда к осмотру тюрьмы без письменного разрешения своего начальства. Дело дошло до самых верхов и было доложено министром юстиции Александру II, который категорично заявил, что прокурор имеет и должен иметь беспрепятственный вход во все места заключения и что сам император во время личного осмотра тюрем убедился в необходимости частого присутствия лиц прокурорского надзора в местах лишения свободы.

Позже, 8 декабря 1878 г., императором было утверждено Положение комитета министров о порядке местного управления тюрьмами. В соответствии с ним на прокуратуру возлагались следующие обязанности: наблюдение за правильностью задержания каждого заключенного и порядка содержания их в установленном месте заключения, просмотр и отправление бумаг, написанных арестантами, надзор за тем, чтобы они содержались в отдельных камерах, когда это вызвано интересами следствия; разрешение свиданий и, наконец, регулярное посещение тюрем. Кроме того, прокуроры осуществляли надзор за администрацией тюрем по части тюремного хозяйства. Обо всех обнаруженных недостатках и злоупотреблениях тюремщиков прокуроры должны были сообщать уездному и губернскому начальству.³⁶ Еще прежде, как отмечалось, прокуроры были введены в состав всех комитетов общества попечительного о тюрьмах. Постепенно прокуратура начинала приобретать качества не столько органа надзора, сколько управления тюрьмами. И, как утверждает Н. П. Ерошкин, «возросшим значением прокуратуры в уголовном судопроизводстве» объясняется передача в декабре 1895 г. Главного тюремного

³⁶ Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. М., 1889. С. 471.

управления из Министерства внутренних дел в Министерство юстиции.³⁷

Таким образом, прокуратура в пореформенной России была единственным государственным институтом, пронизывающим насквозь сверху донизу все уголовное судопроизводство и судопроизводство. Она играла ведущую роль на всех стадиях процесса, за исключением собственно судебного разбирательства, где выступала в качестве одной из сторон. Следует признать, что, несмотря на, казалось бы, оптимальную конструкцию статуса прокурора как государственного обвинителя в судебных уставах, его нацеленность не на обвинение ради обвинения, а на поиск истины в деле, на практике постепенно преобладающим типом прокурора становится не «говорящий судья», а «говорящий полицейский». Добиться идеального сочетания обвинительной и надзорной функции в одном органе не удалось. С каждым годом задачи надзора все больше обуславливались интересами обвинения.

§ 2. ПРОКУРАТУРА В БОРЬБЕ С РЕВОЛЮЦИОННЫМ ДВИЖЕНИЕМ

С момента своей реорганизации после 1864 г. прокуратура стала одним из главных звеньев в государственном аппарате борьбы с революционным движением в стране. В соответствии со ст. 1034 Устава уголовного судопроизводства судебное преследование по государственным преступлениям возлагалось на прокуроров судебных палат, которым все должностные и частные лица должны были немедленно сообщать все сведения о них. Предварительное следствие по государственным преступлениям производилось одним из членов судебной палаты при обязательном личном присутствии прокурора палаты или его товарища (ст. 1037 Устава уголовного судопроизводства). Эти лица при производстве следствия обладали теми же правами, которые были предоставлены судебному следователю и прокурору окружного суда в общем порядке судопроизводства. Кроме того, прокурор судебной палаты имел право до начала следствия поручить производство дознания по этим делам прокурору окружного суда или его товарищу или полиции (ст. 1036 Устава уголовного судопроизводства). Таким образом, именно прокуратуре принадлежало руководство расследованием государственных преступлений.

Составлять обвинительный акт и поддерживать обвинение в суде должны были по государственным преступлениям прокуроры судебных палат, обер-прокуроры Сената, министр юстиции или его товарищ. Определенную роль в борьбе с госу-

³⁷ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 211.

дарственными преступлениями должна была играть и военная прокуратура, созданная в соответствии с военно-судебным уставом 1867 г. В армии координирующая роль в борьбе с политической преступностью сохранялась за воинским начальством, но и здесь практическое руководство следствием было сосредоточено в руках прокурора. Так же как и в гражданских судах, военная прокуратура составляла обвинительный акт и поддерживала обвинение на суде. Ее значение резко возросло после принятия Положения о мерах к охранению государственной безопасности и общественного спокойствия.

В судебных уставах 1864 г. не предусматривалось участие III отделения Собственной императорской канцелярии и жандармерии в расследовании каких бы то ни было, в том числе и политических дел. Поэтому во время следствия по таким преступлениям бывали случаи вмешательства смежных ведомств в дела друг друга. Иногда совместная работа вела к взаимопониманию и взаимодействию, но нередко правовая неурегулированность приводила к конфликтам и трениям между ними.

В архиве секретной канцелярии Министерства юстиции сохранилась переписка с III отделением по делу о получении воззваний С. Г. Нечаева, М. А. Бакунина и других в г. Череповце. 11 сентября 1869 г. начальник III отделения Н. В. Мезенцов обратился к управляющему Министерством юстиции А. П. Перцову с просьбой «сделать распоряжение, чтобы предстоящее разбирательство возникшего в судебном порядке дела, как представляющее политический характер, происходило в присутствии депутата от III отделения и именно начальника Новгородского жандармского управления».³⁸ Перцов в ответе Мезенцову выразил свое недоумение по поводу термина «разбирательство». Он напомнил, что в соответствии с Уставом уголовного судопроизводства следствие проводится членом судебной палаты в присутствии прокурора и ни о каких депутатах в действующем законодательстве не упоминается. Депутаты каких бы то ни было ведомств на предварительном следствии так же невозможны, как и в составе суда при разбирательстве даже и политических дел. В конце письма говорилось, что все интересующие III отделение сведения начальник губернского жандармского управления может получить по данному делу у товарища прокурора судебной палаты, которому даны соответствующие указания. В октябре того же года новый шеф жандармов П. А. Шувалов обращается к министру юстиции К. И. Палену теперь уже с просьбой сообщить, в каком положении данное дело. Ответ министра юстиции сводился к тому, что дело находится на доследовании.

Переписка между руководством двух ведомств по столь не-

³⁸ ЦГИА СССР. Ф. 1405. Оп. 534. Ед. хр. 877. Л. 2.

значительным политическим делам могла быть возможной лишь до тех пор, пока такого рода дел было мало. Но по мере роста революционного движения в стране их число заметно увеличилось. В изменившихся условиях старые методы сотрудничества вряд ли могли устраивать оба ведомства, так как, с одной стороны, незаконные действия жандармов вызвали робкие, но все же протесты судебных властей. С другой стороны, не могла быть удовлетворена таким положением и политическая полиция, поскольку, имея своей задачей борьбу с государственными преступниками, она была отстранена от ведения их дел. Впрочем, и Министерство юстиции не всегда стремилось к строгому соблюдению законности при расследовании государственных преступлений, если это сказывалось на его скорости и результативности. А. Ф. Кони вспоминал, что К. И. Палена раздражало медленное производство предварительного следствия по этим делам.³⁹

Все это толкало правоохранительные органы империи на совершенствование форм взаимодействия и сотрудничества, а в условиях начавшейся реакции вело к постепенному возрастанию роли органов государственной безопасности в расследовании политических преступлений. 17 апреля 1870 г. П. А. Шувалов обратился к К. И. Палену с официальным письмом, где указывал, что в связи с недостатком средств прокурорский надзор не всегда оказывается достаточно эффективен при расследовании политических дел. Не могла ему оказать помощь в этом городская и земская полиция и вследствие недостатка опыта борьбы с государственными преступниками, и по причине нехватки кадров. Поэтому в помощь обвинительной власти П. А. Шувалов предлагал передать жандармерию, которая по роду своей службы «обладает сведениями, иногда необходимыми и по большей части полезными для раскрытия преступления».⁴⁰ При этом П. А. Шувалов «присовокуплял», что конкретных жандармских офицеров в помощь прокурорскому надзору будут определять начальники губернских жандармских управлений.

✓ 26 июня 1870 г. министр юстиции направил ответ шефу жандармов, в котором, «вполне сочувствуя мнению о предоставлении прокурорскому надзору содействия чинов наблюдательных частей и управлений корпуса жандармов», предлагал образовать смешанную комиссию для подготовки законопроекта по данному вопросу. Это предложение было принято, и в комиссию назначены: от Министерства юстиции исполняющий обязанности прокурора петербургской судебной палаты По-

³⁹ Кони А. Ф. Воспоминания о деле Веры Засулич // Собр. соч. Т. 2. С. 31.

⁴⁰ Слухоцкий Л. Очерк деятельности Министерства юстиции по борьбе с политическими преступлениями // Историко-революционный сборник. Т. 3. М., 1926. С. 254.

ловцев и управляющий законодательным отделением Министерства юстиции Безродный, а от корпуса жандармов полковники Бачманов и Никифораки.⁴¹

Министерство юстиции предложило комиссии для устранения отмеченных недостатков поручить производство предварительного следствия по государственным преступлениям представителям прокуратуры и жандармерии. Эта мысль была в принципе поддержана комиссией. Но в результате дальнейшей разработки в данной комиссии и в законодательном отделении Министерства юстиции законопроект предстал несколько в ином виде. 19 мая 1871 г. он был утвержден царем под названием «Правила о порядке действий чинов корпуса жандармов по исследованию преступлений».⁴²

Закон 19 мая 1871 г. состоял из трех глав. В первых двух речь шла о порядке действий губернских и железнодорожных жандармских частей при производстве дознаний по общеуголовным делам. Их положение немногим отличалось от положения чинов общей полиции, т. е. они были практически полностью подчинены прокурорскому надзору. Их преимущество состояло лишь в том, что губернское жандармское управление могло отказаться от поручений прокурора, если сотрудник, на которого возлагалось исполнение поручения, был болен или отсутствовал по уважительным причинам.

Третья глава регулировала производство дознаний по государственным преступлениям; они должны были проводиться жандармскими офицерами, а по особо важным делам — лицами, специально назначаемыми царем. Причем если за жандармскими офицерами осуществляла надзор прокуратура судебных палат, то в последнем случае «высшее наблюдение» возлагалось на министра юстиции и шефа жандармов при обязательном личном присутствии прокурора судебной палаты. В соответствии с этим законом, которым были внесены изменения в Устав уголовного судопроизводства, не только прокурор судебной палаты, как прежде, но и довольно широкий круг чинов жандармских управлений мог начинать дознание по государственным преступлениям, но с обязательным и немедленным уведомлением об этом прокурора. Прекратить такое дознание мог лишь министр юстиции по согласованию с шефом жандармов, при этом им в соответствии со ст. 29 предоставлялось право решения дел в административном порядке.

Эта статья дала правительству возможность в течение 33 лет (1871—1904 гг.) направлять участников революционного движения в ссылку и высылку внесудебным порядком. Она была включена по инициативе жандармских властей, которые утверждали, что передача всех политических дел в суд была

⁴¹ Там же. С. 254.

⁴² ПСЗ. Т. 46. № 49 615.

бы «нежелательна в видах человеколюбия», ибо наказания за государственные преступления слишком жестоки, а самое главное, это могло привести к росту оправдательных приговоров ввиду недостатка доказательств. Кроме того, жандармы просили принять во внимание и то, что по оперативным соображениям не всегда целесообразно доводить дело до суда. Такие мотивы не только не вызвали возражений со стороны Министерства юстиции, а напротив, именно при его непосредственном участии на протяжении десятков лет продолжалась внесудебная расправа с противниками режима.

В связи с данной реорганизацией предварительного расследования и в соответствии с высочайше утвержденным мнением Государственного совета была упразднена учрежденная в 1862 г. в Петербурге следственная комиссия по делам о государственных преступлениях. Бюджет упраздненной комиссии был разделен между корпусом жандармов и Министерством юстиции соответственно: 23 188 руб. в год — первому, 4500 — второму.⁴³ Это позволило увеличить штаты петербургской судебной палаты на одного члена палаты и одного товарища прокурора, которым поручалось ведение политических дел. А III отделение на эти деньги решило учредить должность юрисконсульта. Жандармские офицеры при производстве дознания должны были руководствоваться нормами судебных уставов 1864 г. Это вынудило руководство III отделения для повышения правовой культуры своих служащих прочитать курсы лекций по уголовному и уголовно-процессуальному праву.

Поэт-сатирик П. В. Шумахер написал эпиграмму по поводу этих событий, рукописные списки которой получили в 70-х годах широкое распространение:

У Цепного моста видел я потеху;
Черт, держась за пузо, помирал со смеху.
«Батюшки, нет мочи! — говорит лукавый, —
В Третьем отделенье изучают право!
Право на бесправье!.. Этак скоро, братцы,
Мне за богословье надо приниматься».⁴⁴

Таким образом, в результате издания закона 19 мая 1871 г. жандармские офицеры становились не бесправными «депутатами» судебного следствия, а следователями *de facto*. В руководстве для чинов корпуса жандармов указывалось, что жандармское дознание по государственным преступлениям «есть не что иное, как предварительное следствие, но только произведенное офицерами корпуса жандармов, под наблюдением прокурорского надзора».⁴⁵

⁴³ Слухоцкий Л. Очерк деятельности Министерства юстиции... С. 256.

⁴⁴ Оржеховский И. В. Самодержавие против революционной России. М., 1982. С. 131.

⁴⁵ Руководство для чинов корпуса жандармов при производстве следствий и дознаний. СПб., 1885. С. 18.

Прокуратура сохраняла свои права в области надзора за расследованием государственных преступлений, а жандармерия получила доступ к предварительному расследованию, да еще на льготных условиях. Хотя жандармское дознание и заменяло, как правило, следствие, но при этом отличалось от него отсутствием у обвиняемого прав, предоставленных ему судебными уставами. К политическому дознанию люди почти всегда привлекались в качестве свидетелей, а не обвиняемых. В отличие от обвиняемых они не имели права присутствовать при допросе других свидетелей, им не предъявлялось обвинение, и, следовательно, они не могли ознакомиться с материалами обвинения, не имели возможности обжаловать действия дознавателей.

Поводом для возбуждения дознания по политическим делам, как правило, признавался «внушающий подозрение образ жизни» или «вредный образ мыслей», поэтому в условиях подозрительности и страха перед «заговорщиками» не только жандармерия, но и прокуратура нередко оказывалась в руках ловких доносчиков чуть ли не игрушкой.

Агент-разведчик «Народной воли» Н. В. Клеточников не боялся преувеличить, заявляя на суде: «Меня просто поразило число ложных доносов. Я возьму громадный процент, если скажу, что из ста доносов один оказывается верным. А между тем почти все эти доносы влекли за собой арест, а потом и ссылку».⁴⁶

Все эти аресты и ссылки производились с санкции прокуроров, которые вместо того, чтобы служить образцом соблюдения законности для чинов жандармерии, практиковали незаконные приемы и методы расследования. А. Ф. Кони в «Политической записке 1878 г.» указывал, что прокурор в стадии жандармского дознания «стал нередко утрачивать свое первоначальное значение блюстителя закона и беспристрастного наблюдателя за правильностью действий лица, производящего дознание».⁴⁷ Это происходило потому, что прокуроры в соответствии с законом 19 мая 1871 г., обязанные лично присутствовать при производстве всех действий дознавателя, стали не только управлять дознанием, а по существу и вести его. Гораздо более образованные, имевшие большой опыт практической работы, работники прокуратуры не могли не подчинить своему влиянию менее развитых жандармских офицеров.

Напомним, что на должности прокурора судебной палаты и его товарища по закону могли быть назначены лица с высшим юридическим образованием и стажем работы по специальности не менее восьми и шести лет. В то же время на 1 января 1873 г. из 486 жандармских генералов и офицеров высшее образование имели 17 человек (3,5%), среднее — 277 (57%),

⁴⁶ Троицкий Н. А. Царизм под судом прогрессивной общественности. М., 1979. С. 33.

⁴⁷ Кони А. Ф. Собр. соч. Т. 2. С. 390.

неполное среднее — 11 (2,2%), начальное — 55 (11,4%), домашнее — 126 (25,9%).⁴⁸ И, естественно, мало кто из них имел необходимые знания теоретические и практические в области юриспруденции.

Как отмечал А. Ф. Кони, результаты служебного и интеллектуального превосходства лиц прокурорского надзора проявились очень быстро. «За ничтожными исключениями, прокуроры сделались действительными и полновластными хозяевами дознаний, а жандармские чины — писцами постановлений и протоколов под диктовку прокуроров».⁴⁹ Но такого положения прокуратура смогла достичь не сразу и не везде. Возможно, что А. Ф. Кони несколько преувеличил роль прокуратуры в дознании по политическим делам. Во всяком случае, обер-прокурор Сената М. Баженов в записке на имя министра юстиции, отправленной 22 января 1877 г., рисует иную картину. Он пишет, что в дознании по таким делам «прокурорский надзор отмежевал себе роль только наблюдателя»: «Зная несколько ситуацию возникновения закона 19 мая 1871 г., я позволю усомниться в правильности подобного распределения ролей».⁵⁰ Он отмечал, что «именно мысль о преимуществах прокурорского надзора, а не иная, руководила составителями закона 1871 г.». По мнению автора записки, смысл этого закона заключался в том, что «прокурор суда, или его товарищ, мог и должен сам проводить дознание», а не только надзирать за ним.

Но практика, как отмечал М. Баженов, пошла по другому пути, и этому способствовали следующие факторы: «Во-первых, все делопроизводство по дознанию принято держать у чинов жандармерии, во-вторых, для распросов арестованных лиц (по крайней мере, в Петербурге) имеются особо назначенные помещения в здании штаба корпуса жандармов и, в-третьих, лица задержанные тотчас отправляются в арестантскую при III отделении, оттуда могут быть вызваны только по распоряжению жандармских офицеров».⁵¹

Обер-прокурор решительно протестовал против такого порядка, тем более, что он не основывался не только на законе, но не был закреплен даже подзаконными актами. Далее он подвергал самой суровой критике формы и методы работы офицеров жандармерии и, в частности, процедуру допросов в корпусе жандармов: «Каждый, я думаю, согласится, что 6 или 7, иногда более жандармских офицеров, собранные в одной комнате, громко разговаривающие за стаканом чая или за завтраком — плохая, недостойная серьезного дела обстановка для производства судебных действий. Арестант, молодой чело-

⁴⁸ Оржеховский И. В. Самодержавие против революционной России. С. 157.

⁴⁹ Кони А. Ф. Политическая записка 1878 г. // Собр. соч. Т. 2. С. 333.

⁵⁰ ЦГИА СССР. Ф. 1405. Оп. 539. Д. 109. Л. 2.

⁵¹ Там же. Л. 6.

век, часто развитой, будучи введен в подобное общество, едва ли почувствует побуждение к раскаянию и станет откровенно что-нибудь высказывать, кроме озлобления и горечи». Тем более, что, как известно, революционеры относились к жандармам «с крайним раздражением». М. Баженов призывает поломать этот порядок и в точном соответствии с законом 1871 г. перенести центр тяжести в расследовании дел о государственных преступлениях из жандармерии в прокуратуру, поручив ведение дознания лично прокурорам и их товарищам, которые должны поручать чинам жандармерии выполнение отдельных следственных действий. «Прокурор и только он может извлечь из политических обвиняемых какие-либо полезные сведения или признания», — утверждает автор записки, но для этого нужно обеспечить «полное господство прокурорского надзора над делом». ⁵²

Таким образом, можно констатировать, что прокуратура не без труда завоевывала свое господствующее положение в расследовании политических дел.

Это положение пародировал в одной из своих эпиграмм на прокурора А. Л. Боровиковский (сам в прошлом прокурор, перешедший впоследствии в адвокатуру):

«Чинопочтение храня,
Мне так покорна тварь земная:
Жандармы слушают меня,
Усами радостно играя». ⁵³

Свое превосходство над жандармами прокуроры не всегда использовали в интересах законности. Соединение в одном лице следствия и надзора при отсутствии у обвиняемого права обжаловать его действия и при бесконтрольности лиц, производящих дознание, привело к тому, что прокуроры стали смотреть на обыски и аресты виновных и невиновных «как на нечто обыденное и не требующее особых размышлений». Более того, «многие совестливые чины жандармского корпуса в провинции нередко тяготились излишнею ревностью и чрезмерною требовательностью лиц прокурорского надзора, стремившихся найти преступную связь, угрожающую государственному порядку, в действиях, по существу своему и по личности обвиняемых, заслуживающих, в крайнем случае, лишь обдуманного отеческого внушения». ⁵⁴

Пренебрежение к закону, зарождавшееся в прокуратуре при ведении политических дел, постепенно распространялось и на сферу расследования общеуголовных преступлений. А. Ф. Кони объяснял злоупотребления прокуроров тем, что в их рядах «не хватало людей, способных сознать важность и достоинство принятых на себя обязанностей», зато попадались даже

⁵² Там же. Л. 14.

⁵³ Троицкий Н. А. Царизм под судом... С. 186.

⁵⁴ Кони А. Ф. Политическая записка 1878 г. С. 334.

на высоких постах лица, «вынесшие из своего прошлого отсутствие особой разборчивости в целях и особой опрятности в средствах».⁵⁵ Примером такого типа прокуроров мог служить прокурор Саратовской судебной палаты С. С. Жихарев, для которого, как считал А. Ф. Кони, «девять Сахалинов, вместе взятых, не были бы достаточным наказанием за совершенное им в середине 70-х годов злодейство по отношению к молодому поколению».⁵⁶ Проводя дознание по «делу 193-х», он привлек в качестве обвиняемых 770 человек, из них 265 были заключены под стражу, но было осуждено на каторгу только 28, к другим наказаниям — 70 человек, более 90 человек умерли до суда, сошли с ума или покончили жизнь самоубийством.⁵⁷

Более сложной, можно сказать, незаурядной фигурой, но, к сожалению, принадлежащей к тому же типу обвинителей был Н. В. Муравьев, автор неоднократно цитируемых выше произведений о русской прокуратуре. Человек, безусловно, выдающихся способностей, прошедший последовательно трудный путь от товарища прокурора окружного суда до генерал-прокурора, он обладал, по выражению А. Ф. Кони, «ненасытным честолюбием и жадным властолюбием». В должности прокурора «он грыз удила, как скаковой жеребец, поставленный в оглобли закона», и «подслуживался при всяком удобном случае придворным сферам».⁵⁸ В возрасте 31 года Н. В. Муравьев уже выступал обвинителем по делу первомайцев и добился смертного приговора всем осужденным, включая свою подругу детства С. Перовскую. Свою карьеру он закончил послом в Италии, куда отправился в 1905 г., опасаясь, видимо, что в России его может постигнуть участь его покровителя великого князя Сергея Александровича.

После перехода к жандармскому дознанию по политическим делам предварительное следствие в тех случаях, когда оно проводилось, стало иметь второстепенное значение. Это позволило практически все предварительное следствие сосредоточить в руках одного из членов Петербургской и одного из членов Московской судебной палаты при личном участии товарищей прокуроров этих палат.⁵⁹

По закону 9 мая 1878 г., следователи (судья и прокурор) по политическим делам назначались императором по представлению министра юстиции.⁶⁰ В 70-е годы высказывались предложения вообще отстранять прокуратуру от участия в дознании и следствии по государственным преступлениям. В записке не-

⁵⁵ Там же.

⁵⁶ Кони А. Ф. Триумвиры. С. 317.

⁵⁷ Троицкий Н. А. Процесс 193-х // Общественное движение в пореформенной России. М., 1965. С. 330.

⁵⁸ Кони А. Ф. Триумвиры. С. 318.

⁵⁹ ПСЗ. II. Т. 47. Отд. I. № 50 956. Ст. 8.

⁶⁰ Там же. Т. 53. Отд. I. № 58 489.

известного автора «О мерах улучшения порядка судопроизводства по делам о политических преступлениях» предлагалось, в частности: совершенно исключить стадию предварительного следствия по этим делам и направлять их после дознания прямо в суд; функции надзора за дознанием передать шефу жандармов и губернаторам; для прекращения дела «административным порядком» передавать его не министру юстиции, а шефу жандармов.⁶¹ Под влиянием роста революционного движения и неудовлетворенности правительства практикой судебных органов наступление на судебные уставы 1864 г. продолжалось, затрагивая и положение прокуратуры. После передачи дел о государственных преступлениях и преступлениях особо опасных против порядка управления военным судам генерал-губернаторы получили право направлять такие дела в военные суды без производства предварительного следствия и без согласования с прокурором на основании сведений, собранных в процессе дознаний.⁶²

По приказанию императора Александра II, неудовлетворенного приговором судебной палаты по делу нечаевцев, министром юстиции К. И. Паленом был подготовлен законопроект о новом порядке рассмотрения дел о государственных преступлениях. Закон 7 июня 1872 г., принятый на его основе, оставлял судебным палатам лишь дела по обвинению в хранении нелегальной литературы без цели распространения. Все остальные дела о государственных преступлениях подлежали рассмотрению в Особом присутствии Правительствующего Сената или Верховном уголовном суде. В результате этого, как впоследствии, в 1904 г., признавал министр юстиции И. Г. Щегловитов, «в течение 30—40 лет все привыкли к тому, что исследование и репрессия государственных преступлений совершаются в особом, исключительном порядке, вне общего круга действия судебных установлений, притом с восхождением всех дел в центральные ведомства, а затем к престолу, на высочайшее имя». О роли различных органов своего министерства он добавил: «До сих пор наше ведомство фактически соприкасалось с политическими делами лишь в одной своей отрасли, в лице прокуратуры и центрального управления министерства юстиции».⁶³

Таким образом, если после закона 1872 г. даже такие недемократические суды, как палаты, были почти полностью устранены от решения дел о государственных преступлениях, то роль чинов прокурорского надзора не только не снизилась, но, как мы увидим, в некотором роде даже возросла. Дела о государ-

⁶¹ Виленский Б. В. Судебная реформа и контрреформа в России. Саратов, 1969. С. 315—316.

⁶² ПСЗ. II. Т. 54. Отд. 1. № 59 491. Ст. 3.

⁶³ Слухоцкий Л. Очерк деятельности Министерства юстиции... С. 280.

ственных преступлениях, которые министр юстиции, по соглашению с шефом жандармов, признавал в соответствии со ст. 29 закона 19 мая 1871 г. желательным разрешить в порядке административном, должны были рассматриваться, по существу, в Министерстве юстиции. Материалом для такого рассмотрения служили жандармские дознания. Свои предложения о разрешении дела и мере наказания, если это было необходимо, министр юстиции направлял шефу жандармов, который мог сделать соответствующее замечание или предложение, но прибегал к этому весьма редко. После этого в Министерстве юстиции составлялся доклад на имя царя. Следует заметить, что при назначении меры наказания Министерство юстиции никогда не ссылалось ни на какие уголовные законы. Контроль за исполнением императорских решений также осуществлял министр юстиции. Следовательно, его деятельность, по существу, в делах государственных преступлений носила не административный, управленческий, а административно-судебный характер.

По высочайшему повелению в июне 1878 г. при министре юстиции была создана особая комиссия под председательством бывшего товарища министра сенатора Э. Фриша, в которую вошли представители Министерства внутренних дел и III отделения. В числе прочих комиссия рассмотрела вопрос о взаимоотношениях прокуратуры и жандармерии в ходе расследования политических преступлений. Она констатировала крайнюю медлительность жандармских дознаний, вызванную стремлением проводить их во что бы то ни стало с исчерпывающей полнотой. Так, впрочем, и предписывалось циркуляром шефа жандармов (1876 г.): «Чины корпуса жандармов должны производить его со всей тщательностью и с такой полнотой, чтобы можно было вывести заключение о роде и степени виновности привлеченных лиц и составить обвинительный акт».⁶⁴ Поэтому если затем проводилось следствие, то оно, как правило, давало меньше материала, чем дознание. Проведение следствия было излишне еще и потому, что большинство политических дел рассматривалось не в судебном, а в административном порядке.

Комиссия Фриша пришла к выводу о необходимости ограничить сферу административного разбирательства в пользу судебного и необходимости проведения предварительного следствия по всем политическим делам, однако ее законопроект по данному вопросу, одобренный Государственным советом, не был утвержден царем. Вероятно, итогом работы этой комиссии стали только Правила об арестах подозреваемых в политических преступлениях, утвержденные императором 1 сентября 1878 г. Эти правила предоставили право ареста «лиц, подо-

⁶⁴ Руководство для чинов корпуса жандармов... С. 124.

зреваемых в совершении государственных преступлений или прикосновенности к ним, а равно в участии в противозаконных сообществах», «в уличных беспорядках или сходках, имеющих политический характер», чинам корпуса жандармов, а в случае их отсутствия даже полиции без санкции прокурора. Прокурору «для сведения» должны были направляться только копии постановления о каждом арестованном. При чем прокурор мог предлагать жандармам избрать другую меру пресечения только в том случае, когда возбуждалось формальное дознание по закону 1871 г.⁶⁵

Вскоре министром юстиции был подготовлен циркуляр, согласованный с начальником III отделения и министром внутренних дел, разъяснявший вышеназванные правила. В этом циркуляре генерал-прокурор просит довести до сведения всех подчиненных лиц прокурорского надзора, «насколько при настоящих чрезвычайных обстоятельствах более чем когда-либо требуется твердая и самая энергичная деятельность лиц прокурорского надзора в строгом преследовании злоумышленников, стремящихся под влиянием социально-революционных и других разрушительных учений к ниспровержению всего существующего государственного строя».⁶⁶ Именно этими чрезвычайными обстоятельствами министр юстиции объяснял необходимость наделить карательные органы правом административного ареста без санкции прокурора. Опыт применения закона 19 мая 1871 г., по его мнению, показывает, что при производстве дознаний по политическим делам офицерам жандармерии часто не удается собрать хоть какие-нибудь улики, подтверждающие необходимость ареста, хотя из секретных источников они информированы об общественно опасном характере действий некоторых лиц. Поэтому циркуляр подтверждает, что в тех случаях, когда по недостатку доказательств формальное дознание начать невозможно, прокуроры должны ограничиваться только получением копий постановления об аресте.

Министр также предостерегал прокуроров от поспешного освобождения и в тех случаях, когда есть возможность начать предварительное расследование. Он сообщал, что революционеры хитры и коварны и нередко предъявляют при аресте поддельные документы, а «по сему предложения офицерам корпуса жандармов или чиновникам полиции об освобождении обвиняемых от ареста должны быть делаемы лицами прокурорского надзора лишь в тех случаях, когда по тщательному изучению и обсуждению дела... они придут к несомненному убеждению, что к дальнейшему содержанию под стражей обвиняемого не представляется достаточных оснований».⁶⁷ Ви-

⁶⁵ ЦГИА СССР. Ф. 1405. Оп. 534. Ед. хр. 1362. Л. 57.

⁶⁶ Там же. Л. 56.

⁶⁷ Там же.

димо, благодаря такому доходчивому разъяснению генерал-прокурора, новые правила не испортили добрых отношений, складывавшихся между прокуратурой и жандармерией. Да и контрреформы 80—90-х гг. в целом почти не затронули положение прокуратуры в государстве, хотя и привели к некоторому понижению уровня законности в стране.

«Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г. возложило высшее руководство охраной государственной безопасности на министра внутренних дел и обязало все ведомства оказывать ему «полное содействие». ⁶⁸ Прокуратура на местах этим положением была поставлена в определенную зависимость от губернаторов. Так, в соответствии со ст. 17 этого закона губернаторы имели право «требовать от прокурорского надзора представления для просмотра, на срок не свыше двух недель, каждого отдельного следственного производства или дознания». Статья 21 предоставляла полиции и жандармерии право задержания на срок до двух недель только по подозрению в прикосновенности к государственным преступлениям и производства обыска и выемки во всех без исключения помещениях без санкции прокурора, а лишь с последующим уведомлением его.

Производство дознания по закону 14 августа 1881 г. отличалось от дознания по закону 19 мая 1871 г. тем, что не требовало участия лиц прокурорского надзора. Это дознание проводилось тогда, когда не было вообще никаких доказательств виновности подозреваемого. Таким образом, оно в значительной мере выполняло функции розыска и обладало многими атрибутами не только дознания, но и следствия. Жандармам было предоставлено право производить все необходимые следственные действия, предусмотренные Уставом уголовного судопроизводства. Как указывала жандармская инструкция, это дознание следовало проводить в тех случаях, «когда желают удостовериться в политической неблагонадежности лица, для принятия какой-либо административной меры». Жандармам рекомендовалось «начинать дознание о всяком государственном преступлении на основании этого закона, так как удобнее перейти затем, если откроются факты, к форменному дознанию». ⁶⁹

В этот период деятельность прокуратуры и в известной мере жандармерии в области расследования политических преступлений координировалась и направлялась сначала специальным политическим отделом, образованным в 1876 г. в составе уголовного отделения Министерства юстиции. Но в связи с возрастающим потоком дел он вскоре перестал справ-

⁶⁸ Свод законов. 1892. Т. XIV. Прилож. 1 к ст. 1, § 1.

⁶⁹ Руководство для чинов корпуса жандармов... С. 135—136.

латься со своими обязанностями, да и знаний чиновникам этого отдела тоже не хватало. Число дел, поступавших в Министерство юстиции для решения «административным порядком» в соответствии со ст. 29 закона 1871 г., росло как снежный ком. Если в 1878 г. только по важнейшим политическим делам поступило 132 жандармских дознания и по ним было привлечено 340 обвиняемых, то уже в 1881 г. число дознаний достигло 520, а привлеченных к ответственности лиц — 759.⁷⁰ Поэтому в 1882 г. была учреждена еще одна штатная единица товарища обер-прокурора уголовного кассационного департамента Сената, которому и было поручено заведывание политическим отделом. В 1884 г. отдел был преобразован во II уголовное отделение Министерства юстиции, в которое наряду с товарищем обер-прокурора вошли четыре товарища прокурора Петербургской судебной палаты в качестве делопроизводителей и еще несколько чиновников министерства. Таким образом, прокуратура могла осуществлять надзор за дознанием и следствием по политическим делам и общее руководство ими в масштабах империи практически на высшем уровне. В связи с реорганизацией аппарата Министерства юстиции в 1892 г. функции II уголовного отделения были возложены на «Временную канцелярию при Министерстве юстиции по производству особых уголовных дел». Главенствующая роль в ней также принадлежала чинам прокурорского надзора.

Задачи канцелярии, так же как и предшествующих ей подразделений Министерства юстиции, состояли в надзоре за производством дознания и подготовке всеподданнейших докладов Министерства юстиции по материалам дознаний, а также рассмотрение прошений осужденных и административно-высланных лиц. Как отмечалось, во второй половине XIX в. большая часть дознаний заканчивалась направлением дел не в суд, а в Министерство юстиции. Свои предложения о разрешении конкретных дел и мерах наказания, согласованные с шефом жандармов, министр юстиции должен был представлять царю во всеподданнейших докладах. Следует заметить, что при назначении наказания прокурорские чиновники редко ссылались на какие-либо законы. Утвержденные императором доклады становились по существу приговором, вынесенным в административном порядке. За их исполнением осуществляла надзор та же канцелярия. Кроме того, она должна была наблюдать за общим развитием революционного движения в стране и заниматься подготовкой законопроектов, направленных на борьбу с ним. Канцелярия давала указания прокурорам судебных палат по ведению тех или иных дел, а иногда командировала на место расследования своих сотрудников «для непо-

⁷⁰ Слухоцкий Л. Очерк деятельности Министерства юстиции... С. 257.

средственного руководства действиями лиц прокурорского надзора». ⁷¹ «Наконец, временная канцелярия участвовала даже в административных распоряжениях по охране представителей власти. Во время коронации Александра III канцелярия была переведена в Москву и принимала участие в решении ряда вопросов о принятии тех или других мер охраны императора, высылке подозрительных лиц из Москвы и т. д.» ⁷²

Нельзя не отметить и положительного влияния Особой канцелярии на ведение политических дел и выбор средств и методов борьбы с революционным движением. Рассмотрим, в частности, «всеподданнейшую» записку министра юстиции Н. В. Муравьева «О порядке расследования дел по политическим преступлениям и неправильных действиях Министерства внутренних дел» от 2 ноября 1895 г. Анализируя проблему расследования этой категории дел, министр юстиции прежде всего обращал внимание на необходимость более тесного сотрудничества с Министерством внутренних дел. Успех в этом направлении, писал он, может быть достигнут «лишь при согласном и притом взаимно откровенном образе действий обоих ведомств». ⁷³ На пути к такому сотрудничеству он видел препятствие в форме методов работы тайной полиции. Н. В. Муравьев утверждал, что все успехи в борьбе с революционным движением в 80-е годы были достигнуты благодаря гласным средствам расследования. Тогда как в последнее время «приемы, или скорее ухищрения», департамента полиции и его органов изменились в худшую сторону, причем «приемы эти, вызывая основательные нарекания по поводу безнравственного их характера, к тому же вовсе не обеспечивают, как показал печальный опыт прошлого, сколько-нибудь существенных результатов правительственной борьбы с крамолой». ⁷⁴

Возмущение министра юстиции было вызвано главным образом тем, что «тайные агенты с ведома, а иногда и по приказанию должностных лиц» становились провокаторами. Они тем самым способствовали реализации революционных замыслов, вовлекали в организацию новых членов. И все это делалось, как правило, с корыстной целью «получения денег и почетных наград». Вместе с тем в этом содержался и эвентуальный умысел — «внушить властям мнение о совершенной незаменимости лиц, ныне руководящих розыском и тем гарантировать при случае безнаказанность неблагоприятным их поступкам».

В записке обращалось внимание и на тот факт, что надзор директора департамента полиции за расходованием секретных фондов носит призрачный характер. Реально ими распоряжа-

⁷¹ Там же. С. 272.

⁷² Там же.

⁷³ ЦГАИ СССР. Ф. 1405. Оп. 539. Ед. хр. 240. Л. 9.

⁷⁴ Там же. Л. 10.

лись лица «сравнительно невысокого служебного положения и сомнительного нравственного уровня».⁷⁵ Эти и другие недостатки в работе секретных служб, по мнению Н. В. Муравьева, приводят ко все возрастающему в обществе и даже среди благомыслящих членов глубокому недоверию к ним и неприязни к их приемам политического преследования.

Для устранения отмеченных недостатков и прямых злоупотреблений Министерство юстиции предлагало следующие меры: 1) улучшить подбор кадров департамента полиции, 2) усилить надзор департамента полиции за тайными агентами и установить строгую систему отчетности, 3) восстановить «прежнее согласие и откровенно прямодушное отношение» руководителей секретной службы к чинам прокурорского надзора и Министерству юстиции, «как охранителям закономерной правильности и успешности политического преследования», 4) внимательнее анализировать причины и выявлять источники «политической заразы».⁷⁶ Вероятно, эта записка получила «высочайшее» одобрение. Во всяком случае, она была доведена до сведения Министерства внутренних дел, и товарищ министра И. Л. Горемыкин (сам бывший прокурор) сообщил Н. В. Муравьеву, что он поддерживает высказанные в ней взгляды «двумя руками».

Поступавшие на рассмотрение Особой канцелярии дознания разделялись на две категории: к первой относились дела о революционном движении, ко второй — оскорбление имени императора и членов его семьи. Ежегодное количество дел второй категории — от 900 до 1300; а по первой категории оно возросло со 129 в 1892 г. до 259 в 1898 г. Рос и штат чиновников собой канцелярии: в 1898 и 1902 гг. было прибавлено по одному товарищу прокурора окружного суда.

Особыми законами 11 июня 1880 г., 10 июня 1881 г. и 18 января 1901 г. был установлен административный порядок разрешения дел об оскорблении императора, предусмотренный ст. 246 и 248 Уложения о наказаниях. По закону 10 июня 1881 г. они окончательно разрешались по соглашению министров внутренних дел и юстиции. В 1901 г. был установлен новый порядок рассмотрения жандармских дознаний, прекращения дел, а также определения по ним наказаний не свыше одного месяца тюремного заключения или ареста. Такие дела решались прокурорами судебных палат с начальниками губерний и областей, а относительно военнотружущих — с начальниками военных округов и соответствующими морскими начальниками. Более важные дела, так же как и мелкие дела, в случае разногласия прокурора судебной палаты и соответ-

⁷⁵ Там же. Л. 13.

⁷⁶ Там же. Л. 14—15.

вующих должностных лиц жандармерии по-прежнему решались по соглашению министров.

Тем временем судебное разбирательство политических дел, даже в военных судах, становилось исключением. Так, в 1898 г. в судебном порядке был привлечен к ответственности только один человек, в то время как число понесших наказания по высочайшим повелениям достигло 706. В 1903 г. соответственно: 10 и 4867 человек, к которым применялись не только высылка, но нередко (в 332 случаях) и тюремное заключение.

Лишь в 1904 г. в связи с введением в действие нового Уголовного уложения был отменен административный порядок разрешения политических дел, причем вопреки мнению генерал-прокурора, отклоненному Государственным советом. Вместе с этим прекратилась деятельность политической канцелярии Министерства юстиции. Согласно утвержденным 7 июня 1905 г. мнений Государственного совета, дознания по делам о государственных преступлениях должны были производиться под наблюдением прокурора окружного суда, а не судебной палаты, как раньше. Прокурору окружного суда было предоставлено право по окончании дознания передавать дело следователю или же ходатайствовать через губернатора перед губернским совещанием о прекращении дела (ст. 1035⁵, 1035²⁶, 1035²⁷ Устава уголовного судопроизводства). В состав данного совещания, кроме губернатора (председательствующего), входили прокурор и начальник губернского жандармского управления. В дальнейшем предание суду зависело лишь от прокурора, а не от судебной палаты в качестве обвинительной камеры.⁷⁷

В период реакции многие прокуроры, «вообще весьма порядочные люди», «увлеклись политическими дознаниями и страстью „искоренять“».⁷⁸ Не ограничиваясь предоставленными им функциями надзора, они стремились подчинить себе и политический сыск. Так, в 1876 г. прокурор одесской судебной палаты Г. А. Евреинов «просил министра юстиции снести с шефом жандармов о командировании в его распоряжение, с ассигнованием особой суммы, четырех сыщиков, которых можно было бы ввести в среду студентов, в среду еврейской молодежи, в общество и т. д.». Причем «все-таки в среде „волкодавов“, которые делали себе карьеру в то время, Евреинов выделялся своею порядочностью и посылал подобные просьбы, подавленный господствующим на Руси притуплением нравственного чувства».

Столь же характерен для прокуратуры был тип поправещего с возрастом либерала, этакого «политического Ионыча». Примером здесь может служить Н. А. Неклюдов. Автор недопущенной к защите диссертации «Уго-

⁷⁷ Собрание узаконений. 1906. № 438. VI. Ст. 1.

⁷⁸ Кони А. Ф. Воспоминания о деле Веры Засулич. С. 37.

ловно-статистические этюды», популярный мировой судья, он стал обвинителем по делу первоартовцев 1887 г. и требовал вынесения всем подсудимым смертного приговора. В молодости Н. А. Неклюдов даже посидел в Петропавловской крепости за участие в студенческих волнениях 1861 г. Но на суде он был настроен «в унисон с общим деланным настроением верно-подданнического ужаса», несмотря на то, что один из подсудимых был выдающийся по таланту студент-математик А. Ульянов, сын его любимого учителя в Пензенской гимназии.⁷⁹ Закончил свою карьеру Неклюдов в должности товарища министра внутренних дел.

Столь же типична карьера вице-директора департамента полиции С. Е. Виссарионова. Через три с половиной года после окончания Московского университета он назначается сначала следователем, а затем товарищем прокурора Вологодского окружного суда. В этот период он поддерживает добрые отношения со всеми, и в том числе адвокатурой, которая состояла в основном из лиц, «потерпевших за свои политические убеждения». В 1902 г. получает должность товарища прокурора по политическим делам. В Чрезвычайной комиссии Временного правительства он сетовал: «У меня тяжелая черта характера — она мне наделала много бед: я никогда не отказывался от выполнения того, что на меня возлагалось».⁸⁰ А это были времена первых рабочих демонстраций в Сормове. «Денно и ночью сидел и с жандармским проковником Познанским допрашивал» «безотказный» товарищ прокурора. Проявляя «человеколюбие», давал арестованной им А. Н. Кисловой читать книги Диккенса, затем лично ездил в тюрьму уговаривать демонстрантов прекратить голодовку и даже пил с ними чай в камере, покупал им конфеты за то, что согласились среди ночи быть доставленными из тюрьмы в суд. Такое «усердие» не могли не заметить. «Идеал каждого прокурора провинциального суда — попасть в Москву», стал для Виссарионова реальностью. С 1903 по 1906 г. он пробыл в Москве, заведовал политическими делами в прокуратуре судебной палаты и уже в это время получил приглашение работать в департаменте полиции, но сначала решил поработать прокурором Ярославского окружного суда. В Ярославле он понял, что должность окружного прокурора не для него («и отношения, и жизнь сама по себе были очень тяжелы»), и, получив третье приглашение МВД, принял его. С 1908 г. он — чиновник особых поручений, а с 1912 г. — вице-директор департамента полиции.⁸¹

Следует отметить, что связь прокуратуры с МВД и департаментом полиции в особенности была самая тесная. Она наиболее откровенно была раскрыта в показаниях С. П. Белецкого Чрезвычайной комиссии Временного правительства. Он рассказывал: «В судебном ведомстве существуют два класса, диаметрально противоположные в своих воззрениях: магистратура и прокуратура; это особенно ярко сказалось в эпоху И. Г. Щегловитова. Одна была в затмении, другая делала карьеру, конечно, на том, насколько она могла быть полезна министру юстиции. Судьба товарища прокурора зависела от того, признает ли его годным начальник губернского жандармского управления или охранного отделения; в случае непригодности это лицо теряло службу». Но особенно потрясли Чрезвычайную комиссию показания Белецкого в той части, которая характеризовала методы сотрудничества прокуратуры и жандармерии: «Когда лицо, дающее показание, доходило до такого

⁷⁹ Кони А. Ф. Триумвиры. С. 313—314.

⁸⁰ Падение царского режима. Т. V. М., 1925. С. 228.

⁸¹ Там же. С. 229.

психологического момента, когда можно было видеть, что это лицо можно провести в агенты-сотрудники, тогда товарищ прокурора уходил, а офицер входил с ним в известное сношение, в контакт. Товарищ прокурора опять появлялся и сидел. Это была система, которая вырабатывалась годами, и министры с хорошими именами смотрели на это как на аксиому». ⁸²

Более того, в «Инструкции по организации и ведению внутреннего наблюдения в жандармском и розыском отделениях» указывалось: «В случае успеха склонения в сотрудники необходимо принять, по соглашению с прокурорским надзором, меры к изъятию из дознания таких протоколов допроса, которые могут провалить заагентурного обвиняемого». Председатель Чрезвычайной комиссии Временного правительства Н. К. Муравьев так комментировал это положение инструкции: «Ведомство юстиции работает вкупе и влюбое с ведомством внутренних дел». ⁸³

Примером такого «заагентурного» обвиняемого может служить Шорникова, провокатор по делу социал-демократической фракции II Государственной думы. Она показывала: «По приезде в С.-Петербург на юридические курсы была арестована по требованию казанского губернского жандармского управления, ввиду обнаружения письма, найденного в социал-революционной газете. Допрашивали меня товарищ прокурора, генерал Иванов и полковник Кормилов. Эти лица меня уговаривали оказывать услуги политическому розыску. Затем меня отвезли в охранное отделение, где мне подполковник Кулаков предложил быть секретной сотрудницей». ⁸⁴ «Мне заявил и товарищ прокурора, кажется, Юревич, что я буду безнаказанна». ⁸⁵

Московский городской голова М. В. Честноков вспоминал, что, когда он участвовал в качестве сословного представителя в заседании судебной палаты, товарищ прокурора показывал ему документы, изъятые из дела и на суде не фигурировавшие.

В суде прокуроры проявляли себя не менее ретивыми борцами с «крамолой», чем на стадии дознания и следствия. Типичным обвинителем по политическим делам был В. А. Желеховский, товарищ обер-прокурора — «воплощенная желчь», как сказал А. Ф. Кони. Когда последний был прокурором в С.-Петербурге, к нему однажды зашел Желеховский, «печалась, что проиграл дело, но утешая себя тем, однако, что он все-таки „вымазал подсудимому всю морду сапогом“». ⁸⁶ Характерна его обвинительная речь на процессе «193-х». «Длинная и бесцветная, она поразила всех совершенно бестактною неожиданностью. Так как почти против ста подсудимых не оказывалось ни-

⁸² Там же. Т. III. С. 372.

⁸³ Там же. Т. I. С. XVI.

⁸⁴ Там же. Т. V. С. 94.

⁸⁵ Там же. С. 98.

⁸⁶ Кони А. Ф. Воспоминания о деле Веры Засулич. С. 59.

каких прочных улик, то этот *судебный наездник* вдруг в своей речи объявил, что отказывается от их обвинения, так как они были-де привлечены лишь для составления *фона* в картине обвинения остальных. За право быть этим „фоном” они, однако, заплатили годами заключения и разбитою житейскою дорогою!»

Не менее суровой оценке, но с других позиций, подверг выступление В. А. Желеховского в этом процессе Д. М. Сольский, в то время государственный контролер, впоследствии государственный секретарь: «Против пяти лучших адвокатов, напрягавших все силы для защиты своих клиентов, правительством выставлен был почти мальчик — товарищ прокурора Желеховский (в 1877 г. ему было 34 года. — С. К.), произнесший цветистую речь с громкими фразами, но дела серьезно не изучивший (хотя составлением обвинительного акта он занимался ровно год. — С. К.) и не бывший даже в состоянии отвечать на указания защитников, почерпнутые из судебного производства».⁸⁷

Именно этот «узкий, малообразованный и несчастный в семейной жизни правовед составил себе славу ярого (и, по-видимому, искреннего) обвинителя».⁸⁸ К числу таких же жестоких и недалеких прокуроров могут быть отнесены К. Н. Жуков, К. И. Поскочин, А. А. Стадольский, О. К. Щербович, П. П. Прохоров и многие другие. Поэтому неудивительно, что чины прокурорского надзора, в особенности поработавшие по политической части, как правило, успешно делали карьеру, тесня ряды не только магистратуры, но и жандармерии и полиции. За 50 лет существования «новой» прокуратуры из ее рядов вышли:

а) восемь министров юстиции: Н. А. Манасеин, Н. В. Муравьев, С. С. Манухин, М. Г. Акимов, И. Г. Щегловитов, Н. А. Добровольский, А. А. Хвостов, А. А. Макаров;

б) двенадцать из семнадцати товарищей министра юстиции: Н. И. Стояновский, Э. В. Фриш, П. А. Марков, И. М. Горемыкин, П. М. Бутовский, С. С. Манухин, А. А. Хвостов, И. Г. Щегловитов, Н. И. Соклертинский, А. Г. Гасман, М. Ф. Люце, И. Е. Ильяшенко;

в) пять министров внутренних дел: И. Л. Горемыкин, В. К. Плеве, П. Н. Дурново, А. А. Макаров, А. А. Хвостов;

г) большая часть товарищей министра внутренних дел и директоров и вице-директоров департамента полиции: товарищи министра внутренних дел: В. А. Бальц, П. Н. Дурново, И. М. Золотарев, С. Е. Крыжановский, П. Г. Курлов, И. Г. Щегловитов; директора департамента полиции: В. А. Брюн-де-сент-Ипполит, А. Т. Васильев, Э. И. Вуич, Н. П. Зуев, А. А. Лопухин, Р. Моллов, В. К. Плеве; вице-директора департамента полиции: М. Е. Броецкий, С. Е. Виссарионов, М. И. Зубовский, К. Д. Ка-

⁸⁷ Дневник Е. А. Перетца. М., 1927. С. 48.

⁸⁸ Кони А. Ф. Воспоминания о деле Веры Засулич. С. 59.

фаров, Н. П. Харламов; а также чиновники особых поручений МВД;

д) государственные секретари: А. А. Половцев, Н. В. Муравьев, В. К. Плеве, А. А. Макаров, С. Е. Крыжановский;

е) не один десяток членов Государственного совета, множество сенаторов;

ж) председатель Совета министров — И. Л. Горемыкин.

Наиболее тесная связь, конечно, была у прокуратуры с МВД, а с 90-х годов с момента назначения министром внутренних дел И. Л. Горемыкина руководство этим ведомством полностью и окончательно сосредоточивалось в руках выходцев из прокуратуры.

С. П. Белецкий оправдывался в Чрезвычайной комиссии Временного правительства в своем пренебрежении к законности: «Имейте в виду, что я был единственным директором департамента полиции из административных, а ведь до меня были все директора — прокуроры судебных палат. Большинство министров были также прокуроры судебных палат, например, Трепов, Дурново, Макаров, все это — люди с юридическим багажом, товарищи министров внутренних дел все были юристы».⁸⁹ Поэтому, когда встал вопрос о назначении Белецкого товарищем министра внутренних дел, тогдашнего министра «стесняло то, что он не был в прокурорском надзоре, не занимался вопросами политическими», и поэтому на вакантную должность был назначен прокурор Новочеркасской судебной палаты — И. М. Золотарев.

Естественно, что Министерство юстиции и сама прокуратура внимательно следили за лояльностью своих членов. Более того, прокуроры в некоторых случаях выступали даже информаторами министра юстиции о неблагонадежности непосредственно не подчиненных им чиновников судебного ведомства. Вместе с тем некоторые прокуроры из числа либералов сами вынуждены были уходить из прокуратуры. Наиболее известен выход в отставку и переход в адвокатуру сразу двух товарищей прокурора С.-Петербургского окружного суда С. А. Андреевского и В. И. Жуковского после их отказа выступать обвинителями на процессе В. Засулич. Из рядов прокуратуры ушли: защитник В. Засулич бывший товарищ обер-прокурора П. А. Александров, товарищи прокурора Петербургского окружного суда А. И. Урусов, А. Л. Боровиковский, А. А. Герке, прокурор Московского окружного суда М. Ф. Громницкий (затем вновь вернулся в прокуратуру), товарищ прокурора Владимирского окружного суда А. Я. Пассовер и др. «Уже в 1876 г. агентура III отделения с беспокойством доносила: „Лучшая часть общества тревожно и крайне неодобрительно смотрит на то обстоятельство, что более даровитые представители прокуратуры мало-

⁸⁹ Падение царского режима. Т. III. С. 273.

помалу, покидая свою деятельность, переходят в сословие присяжных поверенных...»⁹⁰ Подобные переходы случались и в XX в. Так, в 1909 г. из-за несогласия с московским губернатором Джунковским прокурор московского окружного суда В. Ф. Арнольд был перемещен товарищем прокурора Варшавской судебной палаты, но отказался от такого назначения и вступил в состав присяжных поверенных.⁹¹

Наряду с гражданской прокуратурой определенную роль в борьбе с революционным движением играла военная и военноморская прокуратура, особенно после издания закона 9 мая 1878 г. о передаче государственных преступлений и преступлений особо опасных против порядка управления военным судам.⁹² Он был издан через 5 дней после убийства С. М. Кравчинским шефа жандармов Мезенцова и предписывал: «Обвиняемых в вооруженном сопротивлении властям, от правительства установленным, или нападении на чинов войска и полиции и на всех вообще должностных лиц при исполнении ими обязанностей службы, или же вследствие исполнения сих обязанностей, коль скоро преступления эти сопровождалась убийством, нанесением ран, увечий, тяжких побоев или поджогом, предавать военному суду для суждения их по законам военного времени».

Закон 8 апреля 1879 г. еще больше расширил подсудность военных судов, предоставив генерал-губернаторам право передавать на их рассмотрение любые уголовные дела.⁹³ «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» 14 августа 1881 г. распространило действие закона 1879 г. на все местности, объявленные на положении усиленной или чрезвычайной охраны.

Но особого размаха деятельность военных судов и соответственно военной прокуратуры достигла во время первой российской революции. «По официальным данным, за 1906—1909 гг. военно-окружными судами было приговорено к смертной казни 6193 человека, из которых казнено 2694», приговорено к каторге около 6 тыс. человек.⁹⁴ В этот период прославился как один из самых жестоких главных военных прокурор Павлов, казненный впоследствии революционерами. Н. Н. Полянский утверждает, что в это время «деятельность военных судей... протекала не только под наблюдением, но и под властным давлением главного военного прокурора».⁹⁵ Но если судьи чувствовали над собой недреманное око и властную руку военного прокурора,

⁹⁰ Троицкий Н. А. Царизм под судом... С. 186.

⁹¹ Падение царского режима. Т. II. С. 411.

⁹² ПСЗ. II. Т. 53. Отд. 2. 1878. № 58 778.

⁹³ Там же. С. I, IV. Отд. 1. № 59 491.

⁹⁴ Дякин В. С. Самодержавие, буржуазия и дворянство в 1907—1911 гг. Л., 1978. С. 27.

⁹⁵ Полянский Н. Н. Царские военные суды в борьбе с революцией 1905—1907 гг. М., 1958. С. 180.

то, разумеется, еще сильнее должно было быть то давление, которое оказывала власть главного военного прокурора на мысль, совесть и действия непосредственно подчиненных ему прокуроров округов.

Во время революции 1905—1907 гг. и гражданская прокуратура доказала свою преданность престолу. Министр юстиции резко пресекал все попытки некоторых прокуроров на местах понимать законность иначе, чем он сам. А по его мнению, «в понятие законности входит идея охранения существующего строя», и поэтому законным признавалось все то, что такому охранению способствовало.⁹⁶ У министра юстиции Щегловитова «в подборе личного состава критерий был один — подбирать людей более твердых, более монархически настроенных, которые являлись бы хранителями того строя, который тогда существовал».⁹⁷

Как писал апологет царской прокуратуры Ф. Гредингер, «прямым последствием этого (революционного. — С. К.) движения, впоследствии принявшего даже террористический характер, было сосредоточение всей энергии и всего внимания правительства на борьбе с крамолой, а в связи с этим — необходимое усиление власти и влияния административных органов в ущерб интересам законности. Понятно, что при подобных условиях прокурорский надзор не всегда имел возможность успешно осуществлять принадлежащие ему по закону права и вынужден был подчас пассивно относиться к таким действиям административных властей, которые не были основаны на законе».⁹⁸ Тех же прокуроров, которые не хотели считаться с условиями момента, Министерство юстиции быстро ставило на место.

Так, в 1910 г. за несогласие с черниговским губернатором Маклаковым (впоследствии министром внутренних дел) прокурор окружного суда Ющенко был смещен на должность товарища прокурора Харьковского окружного суда. Причем это перемещение не сопровождалось дисциплинарным производством.⁹⁹ В 1906 г. прокурор Либавского окружного суда А. Н. Благовещенский обнаружил, что по приказанию уездного начальника политические заключенные расстреливались при спровоцированной попытке к бегству. «Когда прокурор вызвал начальника уезда и потребовал объяснений, то начальник сказал: „Что же Вас тут удивляет? Мы так всегда устраним революционеров, это такой прием”». И в результате А. Н. Благовещенский был признан недостаточно твердым и по требованию генерал-губернатора Меллер-Закомельского переведен товарищем прокурора петроградского окружного суда без каких бы то

⁹⁶ Падение царского режима. Т. II. С. 344.

⁹⁷ Там же.

⁹⁸ Гредингер Ф. Прокурорский надзор за 50 лет. СПб., 1914. С. 38—39.

⁹⁹ Падение царского режима. Т. II. С. 342.

ни было объяснений.¹⁰⁰ Не долго продержался и его преемник В. Н. Крестьянов, в аналогичных обстоятельствах в 1910 г. он был также переведен в Петербург. Прокурор Кашинского окружного суда А. Н. Войткевич был перемещен в Великие Луки по требованию тверского губернатора Бюнтинга за его кадетские симпатии, польское происхождение и католическое вероисповедание.¹⁰¹ В 1907 г. по требованию губернатора (и несмотря на возражения прокурора палаты) был уволен прокурор Владимирского окружного суда В. М. Шаланин за то, что, пытаясь прекратить беспорядки в тюрьме, где содержались политические заключенные, он вошел туда, позволил им курить, руку подавал. Голодовку и беспорядки ему удалось прекратить, но это во внимание принято не было.¹⁰²

Однако эти исключения лишь подтверждают правило, сформулированное Белецким: связь между Министерством внутренних дел и прокуратурой «шла сверху донизу и представляла собой, в особенности по политическим делам и по делам общественным, известное знамение времени».¹⁰³

Таким образом, прокуратура находилась на передовых рубежах борьбы с революционным движением в стране. Поэтому неудивительно, что революционеры, пришедшие к власти в 1917 г., не только уничтожили институт старой прокуратуры, но и к созданию социалистической прокуратуры приступили лишь спустя пять лет.

Гредингер не отрицал, что «прокурорский надзор едва ли в состоянии успешно и энергично вести дело уголовного преследования, если он не пользуется общественным доверием». Но не мог и не признать, что якобы «по бытовым условиям (?) нашей родины прокурор чаще встречает неприязнь, нападки и инсинуации, нежели сочувствие». Такую неприязнь Гредингер объяснял тем, что «прокурор создает себе врагов среди... любителей незаконной наживы».¹⁰⁴ Но, пытаясь доказать обратное, он голословно заявлял, что «чины прокуратуры приобрели доверие и признательность населения, в особенности беднейших его классов».¹⁰⁵ Даже в юбилейном издании Гредингер не мог не отметить взаимной ненависти и постоянного антагонизма, существовавшего между прокуратурой и революционным движением: «В последние годы иногда замечалось как бы отрицательное отношение некоторых кружков к чинам прокурорского надзора, это объясняется исключительно влиянием политических событий 1904—1906 гг. и существованием у нас таких партий, которые, стремясь к достижению преступных целей, руководст-

¹⁰⁰ Там же. С. 359.

¹⁰¹ Там же. С. 368.

¹⁰² Там же. С. 370.

¹⁰³ Там же. Т. III. С. 353.

¹⁰⁴ Гредингер Ф. Прокурорский надзор за 50 лет. С. 50.

¹⁰⁵ Там же. С. 51.

вуются в своей деятельности противозаконными приемами, вследствие чего вмешательство прокурора в их дела является для них постоянною угрозой».¹⁰⁶

Итак, во второй половине XIX в. прокуратура играла активную роль в борьбе с политическими преступлениями в стране. В стадии предварительного расследования она заключалась в надзоре за деятельностью органов дознания и следствия, а также в непосредственном руководстве или прямом участии в проведении следственных действий. Прокурорский надзор не только санкционировал незаконные обыски и аресты, привлечение невиновных к ответственности, но и играл по существу главную роль во внесудебной расправе с политически неблагонадежными и инакомыслящими, без суда отправляя их в ссылку. На этой стадии прокуратура сотрудничала с карательными органами не только при осуществлении уголовно-процессуальных действий, предусмотренных законом, но и способствовала им в оперативно-розыскной работе.

Прокуроры, специализировавшиеся по политическим делам, в конце XIX — начале XX в. составляли костяк руководства и Министерства юстиции, и Министерства внутренних дел. Выступая в судах, предъявляя и поддерживая государственное обвинение, они, как правило, занимали бескомпромиссную решительную позицию в борьбе с революционным движением. Вместе с тем нельзя не отметить и положительного влияния прокурорского надзора за расследованием политических дел. Несмотря на многочисленные злоупотребления и прямые нарушения законности самими прокурорами, факт их присутствия при дознании и следствии объективно носил прогрессивный характер и в целом, безусловно, являлся сдерживающим фактором для произвола жандармских и полицейских органов.

§ 3. РОЛЬ ПРОКУРОРА В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

До судебной реформы 1864 г. гражданско-процессуальное законодательство наделяло прокурора функцией надзора за рассмотрением гражданских дел в судах или, точнее, в присутственных местах губернии, в Сенате. Как отмечалось, надзор этот состоял в основном из просмотра журналов поднадзорных государственных органов. О всех замеченных в журналах нарушениях закона прокурор должен был уведомлять губернское начальство и Министерство юстиции. Протест прокурора не мог приостановить исполнение принятого соответствующими органами решения по делу. Особое внимание прокурор должен был уделять «казенным» делам, а кроме того, участвовать в некоторых делах частных лиц, например малолетних и умалишенных,

¹⁰⁶ Там же.

За которыми не учреждена опека, а также в случаях, когда возникал спор о подсудности.

Прокурор имел право принесения протеста на любое дело, независимо от того, подлежало ли оно обжалованию сторон или нет, но далеко не каждый протест губернского прокурора Министерство юстиции передавало для рассмотрения в Сенат. На практике в Сенате обсуждались только те прокурорские протесты, которые были принесены по делам, не подлежащим обжалованию сторонами. Однако рассмотрение в Сенате дел по протестам прокуроров было большой редкостью. Как правило, прокуратура ограничивалась призывом к присутственным местам о пересмотре их решения в соответствии с законом. Как писал современник, «вне этого круга губернский надзор по гражданским делам является учреждением совершенно эфемерным».¹⁰⁷

«Отцы» судебной реформы 1864 г. полагали, что в принципе участие прокурора в гражданских делах находится в противоречии с правилами состязательного процесса. Поэтому «Основные положения гражданского судопроизводства» 1862 г. пошли по пути ограничения круга гражданских дел, в которых принимал участие прокурор (но зато он становился участником процесса). Статья 54 «Основных положений» предусматривала его участие лишь по делам казны, безвестно отсутствующих, несовершеннолетних и других лиц, состоящих под опекой, по спорам о подсудности и о праве бедности. Прокурор должен был давать заключение по этим делам, мог требовать рассмотрения того или иного дела при закрытых дверях и обжаловать решения по делам казны. Таким образом, судебная реформа должна была сузить круг поднадзорных дел с тем, чтобы повысить действенность и эффективность надзора по наиболее важным для законодателя делам. Следовательно, прокурор не мог по собственному усмотрению вступить в те гражданские дела, которые хотя и имели общественное звучание или затрагивали государственные интересы, но не были означены в законе.

В ходе обсуждения «Основных положений» были высказаны некоторые замечания по поводу роли прокурора в гражданском процессе. Этому вопросу была посвящена статья П. Маркова, который, приветствуя в целом шаг составителей судебных уставов в направлении ограничения роли прокурора в гражданском суде, обратил внимание на непоследовательность и противоречивость этого документа. Критический анализ соответствующих норм французского гражданского процесса, в определенной мере заимствованных составителями судебных уставов, приводил к выводу о бесполезности прокурорских заключений вообще. Автор статьи считал, что институт прокурорских

¹⁰⁷ Марков П. О прокурорском надзоре в гражданских делах // Журнал министерства юстиции. 1864. Кн. 3. С. 516—516.

заклучений по гражданским делам дублирует деятельность прокуратуры и суда. «Для суда полезны мнения адвоката потому, что в их речах говорят противные интересы, которые отыскивают слабые стороны каждого дела и указывают на них суду», — писал П. Марков. Беспристрастные же заключения прокурора необходимы лишь тому, кто полагает, что «все судьи дураки, а все прокуроры идеалы».

Правда, отвергая прокурорские заключения в принципе, П. Марков не настаивал на том, чтобы составители судебных уставов полностью отказались от этого института. Он видел, что «наше законодательство пошло дальше французского», но «отрешиться сразу от чего-либо весьма трудно», и понимал, что прокурорский надзор «только тогда может иметь значение, когда закон точно определяет, к каким последствиям может привести признание судебного решения со стороны прокурора несогласным с точным смыслом закона».¹⁰⁸ В связи с этим он обращал внимание на то, что право протеста на решения гражданских судов «Основные положения» предоставляют прокурору только по делам казны. Следовательно, по всем остальным делам прокурор становился бессильным в борьбе за соблюдение законов в гражданском суде. П. Марков напоминал, что во французском процессуальном праве прокурору предоставлены полномочия опротестовать судебное решение по любому гражданскому делу. Но если российское законодательство пойдет по пути ограничения круга дел, в которых будет участвовать прокурор, то это не значит, что по оставшимся категориям дел следует сократить и объем полномочий прокуратуры. Заметим, что основные критические замечания П. Маркова, высказанные еще до принятия судебных уставов, о том, что следует либо вовсе отказаться от прокурорских заключений по гражданским делам, либо наделить прокурора всеми правами участника процесса по тем категориям дел, в которых он будет участвовать, будут впоследствии подтверждены практикой и станут основными направлениями критики действующего гражданско-процессуального законодательства в этом направлении.

Однако составители судебных уставов не учли предложения П. Маркова. В ходе обсуждения «Основных предложений» были отвергнуты и высказанные пожелания освободить прокуроров от заключений по делам лиц, состоящих под опекой и безвестно отсутствующих. Они не были приняты, поскольку законодатель исходил из мысли, что некоторые категории дел должны состоять под особым покровительством закона или вследствие неполноправности тяжущихся, или по другим причинам. Участие прокурора в этих делах, как указывалось в законодательных мотивах Устава гражданского судопроизводства, было обусловлено самой сутью состязательного процесса. Прокуратура в

¹⁰⁸ Там же. С. 625, 620.

качестве «защитника во имя закона» должна была помогать суду оставаться беспристрастным в тех делах, где одна из сторон отсутствует, либо не может в силу своего положения или состояния должным образом защищать свои права. В отличие от адвоката прокурор в гражданском процессе должен был «защищать не права лиц или ведомств, а самую силу закона».¹⁰⁹

Статья 343 Устава гражданского судопроизводства предусматривала необходимость заключений прокурора по следующим категориям дел: по делам казенного управления; по делам земских учреждений, городских и сельских обществ и некоторым другим.

Прокурор должен был выступать и на съездах мировых судей с заключениями по делам лиц, не достигших совершеннолетия, глухонемых и умалишенных, по делам казенного управления, земских учреждений, городских и сельских обществ, а равно по вопросам подсудности и по делам, в которых истцами или ответчиками являются железные дороги. В соответствии со ст. 199 Устава гражданского судопроизводства прокурор давал заключения и об устранении членов мирового съезда. Другими статьями предусматривалось его участие также в охранительном судопроизводстве по следующим категориям дел: о безвестном отсутствии, об узаконении и усыновлении детей, об исправлениях в актах гражданского состояния. В Сенате обер-прокурор гражданского кассационного департамента давал заключение после доклада сенатора по всем делам.

Прокурорское заключение должно было найти отражение в протоколе судебного заседания и решении по делу. Оно должно было излагаться после прений сторон. По делам брачным и о законности рождения в тех случаях, когда не было ответчика, а также о признании лиц умалишенными прокурор участвовал с правами стороны, в том числе правом обжалования судебных решений. По делам о признании лиц безвестно отсутствующими, умалишенными и расточителями, а также об исправлении актов гражданского состояния прокурор не только выступал с заключениями, но и имел право возбуждения дела.

Итак, судебные уставы 1864 г. значительно ограничили сферу прокурорского надзора в гражданском процессе по сравнению со Сводом законов, 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. По свидетельству сенатора В. Я. Фукса, «за все время существования нашего кассационного суда (в течение 50 лет.—

¹⁰⁹ Судебные уставы 20 ноября... СПб., 1866. Ч. I. С. 176—177.

С. К.) случаи использования прокуратурой права протеста в отведенной ей области не встречаются».¹¹⁰

Бесполезность прокурорских заключений стала обнаруживаться скоро. Уже через пять лет после введения судебных уставов П. Юренев писал, что вопрос о прокурорских заключениях — из тех, где практика решительно расходится с теорией. Если в законе и его теоретическом обосновании по-прежнему сохранялось оставшееся от старого времени недоверие к судам и вера во всезнающего прокурора, то на практике оно оказалось совершенно опровергнуто. «Лица прокурорского надзора в своих заключениях по гражданским делам просто-напросто предлагают суду проект мотивированной резолюции как бы для того, чтобы помочь ему в разрешении дела». Но с навязанной ему ролью юрисконсульта суда прокурор справлялся, как правило, плохо, поскольку, отдавая большую часть времени и сил делам уголовным и лишь эпизодично участвуя в делах гражданских, он гораздо хуже членов гражданского суда знал цивилистику. «По крайней мере, в числе нескольких сот дел с прокурорским заключением, в разрешении которых мне пришлось участвовать в течение трех с половиной лет, — писал П. Юренев, — не было положительно ни одного, в котором заключение прокурора сколько-нибудь помогало бы членам суда в постановлении решения».¹¹¹ Прокурор относился к своим обязанностям обычно формально, и так же воспринимали эти обязанности суд и другие участники процесса.

Гражданско-процессуальное законодательство наделяло прокурора функцией надзора за рассмотрением всех гражданских дел в судах или, точнее, во всех присутственных местах губернии, а также в Сенате. «Отцы» судебной реформы полагали, что в принципе участие прокурора в гражданских делах находится в противоречии с правилами. Участники процесса лишь иногда прислушивались к заключению прокурора, да и то только потому, что надеялись услышать в нем суть будущего судебного решения, так как часто оно делалось по прямой подсказке членов суда. Для прокурора эти заключения не представляли интереса, поскольку с делом внимательно он не знакомился, и в том случае, когда суд принимал решение, противное заключению прокурора, у последнего не было возможности воспрепятствовать этому. По данным П. Юренева, прокурорский надзор окружного суда в среднем уделял гражданским делам около шести часов в неделю.

В 1882 г. в «Журнале гражданского и уголовного права» появилась анонимная заметка, автор которой также негативно оценивал роль прокуратуры в гражданском процессе. Он отме-

¹¹⁰ Фукс В. Я. Кассационные департаменты Сената // Журнал министерства юстиции. 1916. № 4. С. 54.

¹¹¹ Юренев П. Об участии прокурорского надзора в гражданских делах // Журнал гражданского и торгового права. 1871. Кн. 4. С. 770, 771.

чал, что «публика, присутствующая в зале заседания, в большинстве случаев относится с полным равнодушием к взглядам прокуратуры на гражданские дела; она видит в этом одну лишь формальность. . . К такому взгляду на свои заключения приучили сами прокуроры. Отсутствие всяких юридических взглядов, часто ни малейшей мотивировки своих заключений — вот обычная картина прокурорского участия в делах, где они специально призваны охранять силу самого закона».¹¹² С иронией изображает прокурора в гражданском процессе известный комментатор Устава гражданского судопроизводства В. Л. Исаченко: «О самостоятельной разработке юридических вопросов, даже о прочтении тех дел, по коим от них требуются заключения, в огромном большинстве случаев и речи не бывает, все сводится к тому, что за 10, за 20 минут до открытия заседания гражданского отделения товарищ прокурора, очень редко сам прокурор, является в совещательную комнату и просит, чтобы его *начинили*. Начинка ограничивается тем, что ему говорят: по такому-то делу следует сказать то-то, по такому то-то. Об обстоятельствах дела, о доказательствах, о смысле закона говорится только тогда, когда поучающий учителя сам интересуется делом или когда даваемое наставление представляется поучающему „несколько странным“, противоречащим совести. С такими вот знаниями лицо прокурорского надзора является в зал заседания и с краткостью, которой мог бы позавидовать любой лакедемон, дает свои заключения — полагал бы в иске отказать; полагал бы „допросить свидетеля“, „произвести осмотр“ и т. п. Бывает иногда, что к крайнему соблазну присутствующей публики прокурор перепутает только что наброшенные заключения и дает их совершенно невпопад: „полагал бы в иске отказать“, и получает в ответ: „суд постановил: утвердить такого-то малолетнего в правах такого-то наследства“ и т. п.»¹¹³

О том, что заключение прокурора превратилось «в пустую формальность, тягостную для прокуроров, ненужную для суда и смешную в глазах публики»,¹¹⁴ свидетельствовал Е. Васьковский. Он объяснял это отсутствием у прокуроров времени и желания заниматься гражданскими делами. Незаинтересованность в этих делах со стороны прокуратуры проистекала, как он полагал, из отсутствия возможности бороться с судом в отстаивании своего мнения, высказанного в заключении. Для улучшения создавшегося положения Е. Васьковский предлагал, во-первых, предоставить прокурору право протеста по судебным решениям, во-вторых, сократить число дел, по которым требуется заключе-

¹¹² Роль прокуратуры в гражданском процессе // Там же. 1882. Кн. 8. С. 15.

¹¹³ Исаченко В. Л. Гражданский процесс: Практический комментарий. Т. 1. Минск, 1890. С. 848.

¹¹⁴ Васьковский Е. Недостатки Устава гражданского судопроизводства // Журнал юридического общества. СПб., 1895. Кн. 1. С. 29.

ние прокурора. Стороны, как и суд, не нуждаются в помощи прокурора, поскольку нарушения, которые могут быть допущены при рассмотрении дела, они в состоянии обжаловать самостоятельно. В европейском законодательстве, напоминая он, наметился переход от широкого участия прокурора в гражданском процессе, начало которому было положено французским гражданским процессуальным кодексом 1807 г., к постепенному ограничению круга дел, в которых принимает участие прокурор.

Как же прокуроры оценивали заключения по гражданским делам? Прокурор Рижского окружного суда А. Н. Познанский вынужден был признать, что «за редкими исключениями участие прокурорского надзора в гражданских делах не оказывает ни малейшего влияния на их разрешение и не только не способствует упрочению авторитета его в глазах суда и тяжущихся, но, напротив, роняет его достоинство».¹¹⁵ А. Н. Познанский сообщал, что, как правило, заключение составляется прокурором по заготовленной членом суда резолюции и прокурору особенно тяжело приходится, если в судебном заседании возникают неожиданные вопросы. Таким образом, он пришел к выводу, что прокурорский надзор в гражданских судах находится в «весьма неудовлетворительном» состоянии и не соответствует требованиям закона.

Вопрос о роли прокурора в гражданском процессе обсуждался в комиссии по пересмотру законоположений по судебной части. Согласно инициативе ее председателя — министра юстиции Н. В. Муравьева — в 1895 г. была проведена глобальная ревизия почти всех окружных судов и некоторых судебных палат. В министерской программе ревизии по гражданско-судебной части стоял вопрос: «Не бесполезны ли прокурорские заключения в их нынешнем виде, и не желательно ли предоставление прокурорскому надзору активного вмешательства в дела, нуждающиеся в надзоре?» В большинстве отчетов по ревизиям ответ давался однозначный: «Такие заключения бесполезны».

В отчете по Череповецкому окружному суду утверждалось, что, «не знакомясь до заседания с делами, лицо прокурорского надзора, само собою разумеется, не может давать мотивированных заключений».

Судя по отчету, не лучше обстояли дела и в Одесском округе. Лица прокурорского надзора, отмечалось в нем, за весьма редкими исключениями, посвящая свою деятельность ведению только уголовных дел, не обладают достаточными практически сведениями по гражданскому праву и судопроизводству, и потому не пользуются авторитетом в этой сфере; и прокуратура, в свою очередь, также смотрит на обязанность свою в гражданском суде как на формальность и не придает ей существенного

¹¹⁵ Познанский А. Н. Записка о реорганизации прокурорского надзора. Рига, 1895. С. 17.

значения. Далее в отчете описывалась процедура знакомства прокурора с делами, которая полностью, но только в более строгих тонах повторяла картину, нарисованную В. Л. Исаченко.

В отчете по Житомирскому окружному суду указывалось на то, что прокурорские заключения приводят нередко к замедлению в рассмотрении простых дел, не способствуя установлению истины: «Часто суд видит, что отвод заявлен совершенно неосновательно или уголовное обстоятельство приведено ошибочно, и все-таки вынужден отложить слушание дела до другого заседания, чтобы соблюсти требование ст. 343».¹¹⁶ На этот факт обращалось внимание также в отчетах по Московскому и Херсонскому окружным судам. Формально-бюрократическое отношение прокуратуры к заключениям в гражданских судах ведет в некоторых случаях к подрыву не только ее собственного авторитета, но и авторитета суда, поскольку казенные учреждения, рассчитывая на защиту со стороны «представителя закона», не заботились о приглашении в судебные заседания опытных присяжных поверенных, а поручали представительство своих интересов чиновникам, далеким от юриспруденции, которые проигрывали элементарные дела.¹¹⁷ Бывали даже случаи, когда прокурор в своем заключении становился на сторону частных лиц, выступая по казенным делам.

И лишь в отчете по Варшавскому окружному суду отсутствуют нарекания в адрес прокурорского надзора по гражданским делам. Это объяснялось тем, что при данном суде «в течение многих лет состоит для дачи заключений по гражданским делам особое лицо прокурорского надзора. При таких условиях приобретенная таким лицом опытность и его беспристрастие несомненно имеют в даче заключений особое значение, как суждение всякого сведущего и беспристрастного лица».¹¹⁸ В своде ревизионных отчетов, составленном комиссией, говорилось, что прокурорские заключения следует признать «вообще бесполезными, кроме дел по спорам о подлоге и вообще в случаях обнаружения обстоятельств, подлежащих рассмотрению суда уголовного».¹¹⁹

В связи с началом работ по совершенствованию судебного законодательства при Петербургском юридическом обществе была образована специальная комиссия для обсуждения вопросов гражданского судопроизводства, которая также пришла к выводу, что «прокурорские заключения по гражданским делам в том виде, как они ныне представляются в суде, конечно, бесполезны». По мнению этой комиссии, необходимо было сокра-

¹¹⁶ Комиссия по пересмотру законоположений по судебной части // Тр. Т. IV. С. 127—128.

¹¹⁷ Там же. С. 129.

¹¹⁸ Там же. С. 129—130.

¹¹⁹ Там же. С. 126.

тить круг дел, по которым прокурор обязан давать заключения. В частности, предлагалось отменить заключения по делам казенного управления, земств, городских и сельских обществ, несовершеннолетних, безвестно отсутствующих, глухонемых и умалишенных как в окружных судах, так и в мировых и земских съездах. Вместе с тем комиссия подчеркивала, что необходимо расширить права прокурора в гражданском процессе, прежде всего предоставив ему право протеста на решения судов. Кроме того, предлагалось выделить в прокуратуре специальных сотрудников, которым поручить ведение гражданских дел. Это должно было способствовать и «подготовке молодых цивилистов к занятию должности члена суда в гражданском отделении».¹²⁰

Аналогичное решение проблемы повышения качества прокурорского надзора в гражданском суде содержится в отчетах по ревизиям окружных судов. Правда, в некоторых из них обращалось внимание на то, что не всегда активное вмешательство прокурора в ведение гражданского дела будет способствовать совершенствованию гражданского судопроизводства; кроме того, ставилась под сомнение возможность прокуратуры уделить большее внимание гражданским делам без увеличения штатов и, наконец, указывалось на нецелесообразность возлагать на прокурора защиту интересов тех лиц и учреждений, которых по закону обязаны защищать опекуны или соответствующие государственные административные органы.

Комиссия для пересмотра законоположений по судебной части, рассмотрев на своих заседаниях подготовительные материалы по этому вопросу, высказалась против каких бы то ни было изменений в положении прокурора в гражданском процессе. Она пришла к выводу, что недостатки прокурорских заключений могут быть устранены распоряжениями министра юстиции. Предложение о предоставлении прокурору прав стороны в деле она отвергла, поскольку это «вызвало бы необходимость для казны нести сопряженные с действиями прокурора судебные издержки, что обременило бы казну новым немаловажным расходом».¹²¹

Естественно, что никаких распоряжений министра юстиции по данному вопросу не последовало, поскольку он не мог не видеть их бесполезности, и значение прокурорских заключений в условиях роста революционной ситуации и революции 1905—1907 гг. неуклонно продолжало снижаться. Прокуратура вынуждена была все силы отдавать борьбе с революционным движением и уголовной преступностью. «Всемогущий» в делах уголовных прокурор еще долго оставался «ходячим манекеном» в гражданском процессе.

¹²⁰ Там же. Т. VII. С. 261—262.

¹²¹ Там же. Проект Устава гражданского судопроизводства. СПб., 1900, Т. 1. С. 175.

В 1908 г. О. А. Ювжик-Компанейц вновь обратил внимание «читающей публики» на злободневность этого вопроса: «В настоящее время, когда прошло более 40 лет со времени введения нового суда, ошибочность предположений составителей судебных уставов представляется для всех очевидной... Надежда на мощное слово прокурора и его руководство в гражданских делах совершенно не оправдалась: деятельность его в этой сфере оказалась мертворожденной. Бесправный и к тому же недостаточно подготовленный к трудной вообще, а иногда и весьма сложной роли, прокурор принес не пользу, а ввел в процесс излишний только тормоз».¹²² Объясняет автор это тем, что, с одной стороны, прокурор, занятый уголовными делами, не имел реальной возможности оказать гражданскому суду содействие в истолковании законодательства и уяснении обстоятельств дела, с другой стороны, прокурор и объективно являлся лишним участником гражданского состязательного процесса, проникнутого «исключительно интересами тяжущихся и всецело находящегося в руках сторон». Так, прокурор, как правило, не мог оказать действенной помощи лицам и учреждениям, перечисленным в ст. 343, поскольку он не занимался внесудебной подготовкой дел, самой трудной и важной частью гражданского процесса.

О. А. Ювжик-Компанейц отметил, что плачевное состояние защиты казенных интересов в суде заставило Министерство финансов в 1889 г. создать специальную комиссию под председательством сенатора Тура. Комиссия пришла к выводу о необходимости создать при министре финансов главное управление, которое осуществляло бы защиту казенных интересов в судах. Вывод комиссии не был одобрен министром, с ним не согласилась и комиссия Муравьева, хотя нам он представляется весьма убедительным, но в данном случае он интересен потому, что свидетельствует о недоверии казенного ведомства к прокурору как защитнику его интересов.

По мнению Ювжик-Компанейца, связующая роль прокурора между судом и сторонами стала еще более нелепой после того, как Сенат «по гражданскому кассационному департаменту, в решениях своих за 1885 г. № 62 и 1890 г. № 22, возложил на суд обязанность при возбуждении какого-либо вопроса, имеющего существенное значение в пределах требований сторон, но ими не затронутого, предоставить, согласно 368 ст. Устава гражданского судопроизводства, сторонам возможность разъяснить таковой и представить надлежащие доказательства. Следовательно, сам суд всегда в состоянии выйти из затруднительного положения, не прибегая к услугам прокурора».¹²³ Таким образом, практика, вопреки догмам судебных уставов, требо-

¹²² Ювжик-Компанейц С. А. Участие прокурора в гражданском процессе // Журнал министерства юстиции. 1908. № 10. С. 106, 113.

¹²³ Там же. С. 116.

вала от суда активизации роли в гражданском процессе. В качестве доказательства полной непригодности и даже анахронизма института прокурорских заключений по гражданским делам Ювжик-Компанейц использовал опыт западноевропейского законодательства. Он отмечал, что создатели германского процессуального кодекса не пошли по стопам французов и ограничили участие прокурора в гражданских делах лишь двумя категориями дел, а австрийский кодекс и вовсе устранил прокурора из гражданского процесса. Поскольку требовать увеличения штатов прокуратуры Министерство юстиции не могло в связи с отсутствием средств в государстве, то единственный выход из создавшегося положения Ювжик-Компанейц видел в отмене прокурорских заключений по тем категориям дел, которые перечислены в ст. 343.

Сорокалетнее существование бесполезного института прокурорских заключений, несмотря на постоянную критику в юридической литературе как со стороны теоретиков, так и практиков, может быть объяснено, во-первых, политической его индифферентностью, во-вторых, присущим бюрократии желанием следовать однажды заведенному шаблону, боязнью всего нового и, в-третьих, сосредоточением основных усилий прокуратуры не на надзоре за законностью как таковой, а на функции уголовного преследования и поддержания обвинения в суде. Однако проблема прокурорского надзора в гражданском процессе была неразрешима только для тех деятелей, которые стремились к ее разрешению лишь на словах.

На деле было два возможных пути решения проблемы. Первый — французский путь. На этом пути необходимо было наделять прокурорский надзор всеми правами участника процесса, позволить вступать в любое дело на любой его стадии, если этого требует охрана государственных или общественных интересов или прав и охраняемых законом интересов граждан. При этом, естественно, можно было сохранить обязательное участие прокурора в некоторых, обозначенных в законе категориях дел, а также учредить специальных товарищей прокуроров по гражданским делам. Но этот путь требовал определенных расходов и поэтому был неприемлем для царской администрации и Министерства юстиции в частности. Все, что генерал-прокурор сумел бы так или иначе извлечь для своего ведомства из государственного бюджета, он непременно бросил бы на помощь в преследовании уголовных и государственных преступлений.

Казенные учреждения научились за 40 лет защищать свои права, используя адвокатуру и своих штатных юрисконсультов, а до защиты интересов несовершеннолетних, глухонемых или сельских обществ правительству дела не было. Предложение отдать даже несколько штатных единиц из числа лиц прокурорского надзора для постоянной работы в гражданских судах, в то время как революционное движение продолжало расти,

так же как и уголовная преступность, Министерство юстиции расценивало как действия, направленные на подрыв законности в стране.

Был и другой путь — германский, его давно предлагали работники суда и прокуратуры и поддерживали ученые-юристы. Практически этот путь вел к ликвидации прокурорского надзора в гражданском процессе и превращению прокуратуры в «обвинительную власть». Кто и почему препятствовал развитию прокурорского надзора в этом направлении? Думается, прежде всего косность и рутина правящей бюрократии. И, видимо, если бы не Государственная дума, Министерство юстиции никогда не решилось бы на сколько-нибудь серьезный шаг в этом направлении. Парадоксально, но факт — освобождение бюрократов от ненужных, бесполезно обременяющих их дел пришло не от исполнительной, а от законодательной власти. Не генерал-прокурор, глава судебного ведомства, который обладал правом законодательной инициативы, а российский «парламент» освободил суд и прокуратуру от бессмысленной волокиты.

1 июня 1909 г. в Государственную думу было внесено законодательное предложение «Об освобождении чинов прокурорского надзора от дачи заключений по гражданским делам». Оно было подписано 31 членом фракции октябристов. В нем говорилось о тяжелом положении работников прокуратуры в России, об их постоянном переутомлении, нервном напряжении, которое «разрушает физические силы». А поскольку увеличить штаты прокуратуры не представлялось возможным, то следовало освободить ее от некоторых функций. Предлагалось отменить заключения прокуроров, так как они «решительно никакого значения для гражданского суда не имеют, да и не могут иметь», а только приводят к затягиванию процесса. Это предложение, одобренное Думой, было направлено для подготовки законопроекта в Совет министров и Министерство юстиции.

18 июня 1909 г. министр юстиции И. Г. Щегловитов получил письмо председателя Совета министров П. А. Столыпина с просьбой подготовить соответствующий законопроект и вынести его на обсуждение Совета министров.¹²⁴ В ноябре того же года проект был подготовлен и направлен П. А. Столыпину и тогдашнему министру внутренних дел А. А. Макарову.¹²⁵ 19 января 1910 г. Совет министров одобрил данный законопроект и решил вынести его на обсуждение Государственной думы.¹²⁶

В объяснительной записке к законопроекту, в полном согласии с мнением Государственной думы, отмечалось, что «в подавляющем большинстве случаев заключения прокурора не соответствуют требованиям закона и на практике превращаются

¹²⁴ ЦГИА СССР. Ф. 1405. Оп. 531. № 778. Л. 4.

¹²⁵ Там же. Л. 5.

¹²⁶ Там же. Л. 63.

в пустую формальность, тягостную для прокуроров и ненужную для суда». ¹²⁷ Это вновь объяснялось отсутствием времени, знаний, прав и т. д. Составители записки, не мудрствуя лукаво, занимствовали аргументацию в опубликованных работах по этой теме. В проектах предлагалось в принципе отменить все прокурорские заключения по гражданским делам, оставив лишь в порядке исключения те дела, в которых прокурор не только дает заключения, но и выступает в качестве одной из сторон, как, например, по делам брачным в случае отсутствия ответчика.

Соответственно ст. 343 предлагалось отменить полностью и при этом аргументировалась отмена каждого ее пункта: п. 1 отменялся, поскольку казенные учреждения не нуждались более в поддержке прокуратуры; п. 2 — по тем же причинам; несовершеннолетние и иные лица, упомянутые в п. 3, хотя и нуждались по-прежнему в охране их законных интересов и не могли их в полной мере осуществить без посторонней помощи, но, по мнению министра юстиции, должны были надеяться не на прокуратуру, а на улучшение опекунских учреждений; п. 4, 6 и 8 представляли собой разновидность искового производства, а поскольку «по исчисленным предметам в Уставе гражданского судопроизводства даны ясные и точные правила, нарушение которых, несомненно, в состоянии обжаловать сами заинтересованные лица», ¹²⁸ то, конечно, заключение прокурора по таким вопросам являлось излишним; п. 5 тоже предлагалось отменить, хотя министр юстиции и признавал, что «известную пользу» для правосудия по делам о подлогах и в других случаях, когда в гражданском суде обнаруживались признаки уголовного, прокурорские квалифицированные консультации могли бы принести, но только при условии наделения прокурора правом протеста по таким делам; по тем же причинам подлежал отмене и п. 9.

Отменялись и прокурорские заключения в мировых и уездных съездах, предусмотренные ст. 179 и 199 Устава гражданского судопроизводства и ст. 123 Правил об устройстве судебной части и производстве судебных дел в местностях, в которых было введено положение о земских участковых начальниках. Изъятие из общего правила Министерство юстиции предлагало сделать и для дел «охранительных», т. е. дел особого производства, поскольку в них нет спора, нет противной стороны и предметом разбирательства является лишь «установление, утверждение, охранение и ограждение прав и обязанностей». Законопроект не затрагивал порядок судопроизводства в Сенате. Необходимость обер-прокурора в его заседаниях не подвергалась сомнению в связи с тем, что «значение Сената как верховного суда империи настолько велико, что всякое содействие в разрешении производящихся в нем дел со стороны просвещенных и

¹²⁷ Там же. Л. 18.

¹²⁸ Там же. Л. 23.

опытных специалистов не может не быть признанным крайне желательным». ¹²⁹

В заключение министр юстиции отмечал, что новый закон будет способствовать активизации деятельности прокуратуры «для осуществления ее прямой задачи — борьбы с преступностью». Справедливость этого вывода, по его мнению, подтверждается статистическими данными о числе прокурорских заключений по гражданским делам. Только за три года (1906—1908) их было дано свыше трехсот тысяч в окружных судах, и тысячи в съездах мировых судей и в уездных съездах. ¹³⁰

Одобренный Государственной думой без обсуждения законопроект 5 июня 1910 г. поступил на рассмотрение Государственного совета. Докладчик, член комиссии законодательных предположений П. П. Кобылинский предложил передать его на рассмотрение своей комиссии, поскольку законопроект затрагивал более 20 статей Устава гражданского судопроизводства, а многие его положения вызывали сомнение. ¹³¹ П. П. Кобылинского поддержал Н. Н. Шрейбер. Он выразил недоумение, почему законопроект лишает несовершеннолетних льгот, предоставленных им гражданско-процессуальным правом, почему прокурор устраняется из дел, в которых обнаружены уголовно-правовые обстоятельства. По этим двум выступлениям было принято решение о передаче законопроекта в комиссию для доработки. ¹³²

Доклад комиссии законодательных предположений по этому вопросу был вновь рассмотрен в общем собрании Государственного совета 8 декабря 1910 г. Докладчик Е. Ф. Турау, отдавая должное причинам, побудившим Государственную думу и Министерство юстиции обратиться к реформе прокурорского надзора в гражданском процессе, указал, что комиссия законодательных предположений не сочла возможным согласиться с представленным проектом в целом; она настаивала на необходимости сохранить заключения прокурора по следующим категориям дел: 1) связанных с подлогом, 2) умалишенных, безвестно отсутствующих, несовершеннолетних и глухонемых, а также расточителей, 3) о возмещении ущерба, причиненного действиями должностных лиц. ¹³³ В аргументации этих положений, в частности, затрагивался вопрос об опеке. Вопреки мнению Министерства юстиции, Е. Ф. Турау заявил, что «опека у нас находится в ужасном состоянии», и поэтому нет оснований полагать, что опекуны в полной мере могут заменить прокурора в делах подобного рода. В комиссии законодательных предположений голоса разделились по вопросам о прокурорских за-

¹²⁹ Там же. Л. 24.

¹³⁰ Там же. Л. 25.

¹³¹ Государственный совет: Стенографические отчеты. Сессия V. СПб., 1910. Стб. 3546—3548.

¹³² Там же. Стб. 35—49, 3551.

¹³³ Там же. Сессия VI. Стб. 463.

ключениях: 1) по делам сельских обществ, 2) по делам, в которых обнаружены обстоятельства, подлежащие рассмотрению уголовного суда.

Государственный совет перешел к постатейному обсуждению законопроекта. Сначала путем голосования был исключен раздел 1, в котором было закреплено общее правило, отменявшее прокурорские заключения в гражданском суде. Затем перешли к формулировке ст. 179 Устава гражданского судопроизводства. По этому вопросу от имени 11 других членов Совета выступил А. С. Стишинский. Он говорил о необходимости сохранить заключения прокурора на съездах мировых судей по делам сельских обществ, поскольку их представители нередко злоупотребляют оказанным им доверием, ибо, по его мнению, «бескорыстное служение общественным интересам, к сожалению, в настоящее время недостаточно укреплено в крестьянской среде».¹³⁴ Е. Ф. Турау, возражая ему, заметил, что заключения прокурора по этим делам «могут иметь только чисто академическое значение». Затем выступил товарищ министра юстиции А. Г. Гасман. Он признал гуманность содержащихся в судебных уставах положений, в соответствии с которыми закон в лице прокурора должен защищать, взять под особую охрану права слабых и обездоленных. Но, к сожалению, как отмечал А. Г. Гасман, на практике это не получается, и не только в России. Он напомнил, что новое германское, австрийское и итальянское законодательство отказалось от заключений прокурора по гражданским делам. Товарищ министра призывал объективно оценивать ситуацию и не забывать, что самые хорошие законы должны соответствовать материальным условиям развития общества. А в настоящем положении прокурор мог лишь формально исполнять свои обязанности и не в состоянии был оказать реальную помощь ни суду, ни участникам процесса.¹³⁵

Высказывания товарища министра были подвергнуты критике А. А. Нарышкиным, который утверждал, что бессилие и бездействие прокурора в гражданском процессе объясняется бездействием Министерства юстиции, не желавшего навести порядок в делах. Он просил объяснить, почему в окружных судах и судебных палатах отсутствуют товарищи прокурора, ответственные за ведение гражданских дел. Формально бюрократическое участие прокуроров в гражданском процессе он объяснял только «недостатком чувства долга и добросовестности».¹³⁶ В ответе на замечания членов Государственного совета А. Г. Гасман пояснил, что Министерство юстиции стремилось к отмене всех заключений по гражданским делам, но пока это невозможно в связи с отсутствием в охранительном производстве одной из сторон, поэтому в проекте предлагается отменить их

¹³⁴ Там же. Стб. 466.

¹³⁵ Там же. Стб. 470.

¹³⁶ Там же. Стб. 475.

только в тех делах, в которых наличествуют обе стороны. Далее он уточнил, что учреждение в прокуратуре специальной должности товарища по гражданским делам нецелесообразно, поскольку нередко съезды мировых судей проходят одновременно в разных местах, и, естественно, товарищу прокурора всюду все равно не поспеть.¹³⁷

Председатель комиссии законодательных предположений С. С. Манухин напомнил, что предложение об отмене прокурорских заключений рассматривалось комиссией Н. В. Муравьева (в которой он был делопроизводителем), но принято не было. С. С. Манухин первый и последний в этой почти полувековой дискуссии заметил, что прокурор присутствует в гражданском суде для надзора и осуществлять его должен не только за судом, но, в частности, и за опекунами.¹³⁸ Мысль С. С. Манухина продолжил А. Ф. Кони: «Все мы знаем, что такое дворянская опека и сиротские суды. Это учреждения обветшалые, устроенные на старых и довольно бесконтрольных началах, располагающие в лице опекунов людьми, которые нравственные обязанности опеки ставят на задний план...» Поэтому он полагал, что прокуроры должны участвовать в процессе хотя бы с точки зрения «психической угрозы» для недобросовестных опекунов, и решительно не соглашался с тем, что сотрудники прокуратуры не могут оказать квалифицированную помощь гражданскому суду, напоминая, что из рядов прокуратуры вышли многие сенаторы и обер-прокуроры гражданского департамента Сената.¹³⁹

После прений ст. 179 была принята Советом с поправкой Стишинского о «сельских обществах». Затем было принято решение о сохранении ст. 199 и 234 Устава гражданского судопроизводства. Далее перешли к обсуждению ст. 343. В. Ф. Дейтрих выступил против предложения комиссии Совета в п. 3 данной статьи сохранить только дела по спорам о подлоге, исключив те, в которых обнаружены обстоятельства уголовно-правового характера. Он считал, что случаи, когда при рассмотрении гражданских дел такие обстоятельства возникают, то без помощи прокурора не обойтись, и не соглашался с тем, что участие прокурора в таких делах замедляет, во всяком случае существенно замедляет процесс, так как они тянутся обычно 3—4 года. Поэтому задержка в связи с отсутствием прокурора при обнаружении обстоятельств уголовно-правового характера на одну, максимум две недели не имеет значения, в то время как неправильное решение суда первой инстанции, плохо знакомого с уголовно-судебной практикой, приводит к дальнейшей судебной волоките в вышестоящих судебных органах. В. Ф. Дейтрих не

¹³⁷ Там же. Стб. 478.

¹³⁸ Там же. Стб. 480.

¹³⁹ Там же. Стб. 482—484.

соглашался с тезисом Министерства юстиции о том, что исключительной обязанностью прокуратуры является преследование преступлений. «Такую прокуратуру нам действительно пытались ввести в 1864 г., — отмечал он, — но из этого ничего не вышло. . . В 1864 г. хотели сделать из прокуроров государственных обвинителей, но попытка эта не удалась. Сейчас же пришлось по условиям русской жизни возложить на прокуроров их прежние обязанности, ввести их во все губернские присутствия. . .»¹⁴⁰

В этом вопросе В. Ф. Дейтриха поддержал А. Ф. Кони. Он сказал, что от гражданских судей нельзя требовать хорошего знания уголовного права, а сложные вопросы уголовного права нередко возникают при рассмотрении гражданских дел, в частности, вопрос об ответственности за шантаж, за вовлечение в убыточную сделку путем обмана и т. п. Выгоды квалифицированного заключения прокурора по таким делам для их дальнейшего рассмотрения значительно превосходят тот незначительный ущерб, который причиняется в некоторых случаях кратковременной задержкой в связи с отсутствием прокурора. В качестве примера А. Ф. Кони привел дело помещика Корбе о завещании, где, несмотря на двухчасовую речь В. Д. Спасовича, суд принял точку зрения, изложенную в заключении прокурора, и передал дело для уголовного разбирательства.¹⁴¹

Несмотря на возражения А. Г. Гасмана, принимается голосованием поправка В. Ф. Дейтриха об уголовно-правовых обстоятельствах в гражданских делах и автоматически в соответствии с процедурой поправка о сельских обществах, аналогичная поправка к ст. 179. Таким образом, ст. 343 принимается с двумя поправками. Аналогичные поправки вносятся и в ст. 123.

Поскольку в результате обсуждения Государственный совет существенным образом изменил законопроект, одобренный Думой, была создана согласительная комиссия из 6 человек от каждого из этих органов. Она обсуждала вопрос о сохранении заключений прокурора по следующим категориям дел: 1) несовершеннолетних, безвестно отсутствующих, глухонемых и умалишенных, 2) когда в гражданском процессе обнаруживались обстоятельства, подлежащие рассмотрению уголовного суда, 3) о возмещении за ущерб, причиненный действиями должностных лиц. По всем обсуждавшимся вопросам мнения в комиссии разделились.¹⁴² Но в конце концов удалось выработать компромиссный проект, который был утвержден 22 апреля 1911 г. Государственной думой,¹⁴³ а 3 мая Государственным советом.¹⁴⁴

¹⁴⁰ Там же. Стб. 489.

¹⁴¹ Там же. Стб. 490.

¹⁴² ЦГИА СССР. Ф. 1405. Оп. 531. № 778. Л. 109.

¹⁴³ Там же. Л. 121.

¹⁴⁴ Государственный совет. Сессия VI. Стб. 1957.

В этом проекте, ставшем 9 мая 1911 г. законом,¹⁴⁵ в ст. 343 сохранились заключения лишь в четырех случаях:

1) по вопросам о пререканиях между судебными и правительственными установлениями;

2) по спорам о подлоге документов и вообще в случаях, когда в гражданском деле обнаруживаются обстоятельства, подлежащие рассмотрению суда уголовного;

3) по делам брачным о законности рождения, когда в них нет ответчика;

4) по делам о взыскании вознаграждения за вред и убытки, причиненные распоряжениями должностных лиц административного ведомства и служащих по выборам, а также о взыскании убытков с чинов судебного ведомства. Заключения в мировых и уездных съездах упразднились. Ничего не говорилось в законе о роли прокурора в кассационной инстанции.

Обсуждение этого законопроекта — весьма характерный пример того, что «парламентариям» Государственного совета формально-бюрократический подход к делу (в данном случае почти лишенному политической окраски, о чем свидетельствовало равнодушие к нему со стороны всех фракций Государственной думы) был присущ не в меньшей мере, чем государственным чиновникам. Ведь многие члены Совета по существу ратовали за сохранение прежнего порядка. Они не могли не отдавать себе отчет в том, что если Министерство юстиции за полвека не смогло и теперь не желает придать заключениям прокурора сколько-нибудь серьезного значения, то, следовательно, изменить положение, не изменив правовой статус прокуратуры в гражданском процессе, практически невозможно.

И все же члены Совета с упорством настаивали на необходимости улучшить качество прокурорских заключений теми же силами в тех же правовых формах. На словах все выходило действительно правильно: прокуратура хочет избавиться от «защиты в пользу закона» для того, чтобы облегчить себе жизнь, но не думает о том, что тем самым обрекает беззащитных лиц на проигрыш их правого дела. При этом они закрывали глаза на то, что, несмотря на неоднократные призывы и попытки некоторых должностных лиц изменить положение, так и не возникли условия, которые бы заставили прокуратуру иначе взглянуть на гражданские дела. Исправить положение можно было, только создав в системе прокурорского надзора специальное направление и соответствующее структурное подразделение для надзора за рассмотрением в судах гражданских дел, необходимо было также расширить права прокурора в этой сфере. Но, как отмечалось, такие меры не могли быть осуществлены без определенных расходов, на которые не приходилось рассчитывать. Поэтому все, что могли бы сделать противники нового закона,

¹⁴⁵ СУ. 1911. № 99. Ст. 913.

сторонники прокурорских заключений, это сохранить бюрократический, бесполезный и дискредитирующий прокуратуру обряд.

После долгих обсуждений 9 мая 1911 г. проект стал законом. Однако, несмотря на, казалось бы, длительную и тщательную подготовку, новый закон не только по существу был далек от совершенства, являясь паллиативной мерой решения вопроса, но имел юридико-технические недостатки. Это привело к различному толкованию на практике. Неясностям закона была посвящена специальная заметка Л. Гервагена, появившаяся вскоре в Журнале Министерства юстиции. Автор обратил внимание на то, что «сохранение в силе ст. 1457, 1778, 1943, 1952, по которым требуются заключения прокурора по делам о неизвестном отсутствии, противоречит отмене дачи прокурором своего заключения по делам неизвестно отсутствующих».¹⁴⁶ Далее приводятся примеры других статей, в которых говорилось об аналогичных делах. Часть из них оказалась отмененной, другие продолжали действовать. Не были учтены особенности гражданско-процессуального законодательства царства Польского и прибалтийских губерний.

Л. Герваген указал также на то, что «требование заключения представителя прокуратуры по всем просьбам об отмене решений сохранилось не только в Правительствующем Сенате (за силою Устава гражданского судопроизводства), но и, за силою ст. 80 и 804 и согласно руководящему в этом отношении решению Сената 1879 г. № 238, в мировых съездах».¹⁴⁷ Отмечалось и противоречие, появившееся в законодательстве в связи с отменой ст. 123 Правил об устройстве судебной части в местностях, где было введено положение о земских участковых начальниках. По этой статье требовалось заключение прокурора в уездном съезде участковых начальников по делам несовершеннолетних, глухонемых и умалишенных, казенного управления, земских учреждений, городских или сельских обществ, железных дорог, по спорам о подсудности. В то же время в соответствии со ст. 136 тех же правил сохранялись прокурорские заключения в заседаниях губернского присутствия, выступавшего в качестве кассационной инстанции по отношению к уездному съезду.

Министерство юстиции сочло необходимым разъяснить закон 9 мая по вопросу участия прокурора в рассмотрении гражданских дел в кассационных судах. В циркуляре министра юстиции от 20 марта 1912 г., направленном старшим председателям и прокурорам судебных палат, председателям и прокурорам окружных судов и председателям съездов мировых судей, указывалось, что чины прокурорского надзора обязаны давать за-

¹⁴⁶ Герваген Л. По каким гражданским делам в настоящее время требуется заключение прокурора в мировом съезде, в окружном суде и в судебной палате? // Журнал Министерства юстиции. 1911. № 10. С. 177.

¹⁴⁷ Там же. С. 179.

ключения по всем гражданским делам, производимым в кассационном порядке, как и до издания закона 9 мая. При этом уточнялось, что полномочия кассационного суда присвоены в настоящее время не только Правительствующему Сенату, но также, в установленных в законе случаях, губернским присутствиям, съездам мировых судей, окружным судам и судебным палатам, равно как и уездным съездам.

Таким образом, закон 9 мая 1911 г. привел лишь к частичной отмене заключений прокурора по некоторым категориям гражданских дел. Более того, сократив число заключений прокурора по одним делам, законодатель практически тут же устанавливает их по другим. Так, законом 18 мая 1911 г. об учреждении опеки над сельскими обывателями вследствие расточительности вносились изменения в Устав гражданского судопроизводства, в том числе касающиеся активного участия в такого рода делах прокурора.¹⁴⁸ 16 июня 1913 г. был принят закон об узаконении браков старообрядцев и сектантов.¹⁴⁹ И в этом случае прокурор выступал не только с заключением, но имел право возбуждения дела, участвовал в сборе и оценке доказательств, мог обжаловать незаконное определение суда.

Анализ прокурорского надзора по гражданским делам преобразованной России показывает, что этот институт не достиг цели, поставленной законодателем, активно способствовать вынесению законных судебных решений. Фактически его роль сводилась к положению «юрисконсульта» судебной коллегии, чье мнение не имело существенного значения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Итак, учреждение царской прокуратуры в 1722 г. можно считать явлением сколь закономерным, столь и случайным. Ее появление объективно было обусловлено необходимостью борьбы с должностными преступлениями и проступками, наблюдением за единообразным и точным исполнением закона в государственных учреждениях. Вместе с тем эти функции могли быть в полной мере возложены на фискалат или осуществляться вышестоящими органами по отношению к нижестоящим, как и было фактически во второй половине 20-х годов и в 30-е годы XVIII в. Русская прокуратура с момента своего возникновения принципиально отличалась от своего прототипа — французской прокуратуры, по целям, задачам и методам их реализации. Петр Великий надеялся с ее помощью покончить с произволом и злоупотреблениями чиновников в центре и на местах, полагая, что прокуроры, независимые от каких бы то ни было властей,

¹⁴⁸ СУ. 1911. № 104. Ст. 951.

¹⁴⁹ Там же. 1913. № 135. Ст. 1171.

кроме верховной императорской власти, станут реальными гарантами беспрекословного и точного исполнения монаршей воли, выраженной в законе. Но эти благородные цели на практике оказались неосуществимы. С первых дней существования прокурорского надзора начинается процесс его сращивания с администрацией, который не могло остановить ни законодательство, ни благие намерения отдельных монархов или прокуроров. Даже в периоды наивысшего могущества генерал-прокуроров во второй половине XVIII в., которое, кстати, достигалось в результате развития их административно-командных, а не надзорных функций, пренебрежительное отношение к закону в обществе и государстве сохранялось.

Полная несостоятельность прокурорского надзора обнаруживается в первой половине XIX в. Тенденции бюрократизации, характерные для этого института в XVIII в., еще более усилились после подчинения прокуратуры исполнительной власти в лице министра юстиции. Экстенсивное развитие надзора продолжалось за счет снижения его эффективности. Надзор охватывал почти все сферы государственной деятельности, но в каждой из них становился все более бессодержательным. Беспомощность и бесполезность аппарата прокуратуры была обусловлена не только пороками крепостнического самодержавия в целом, его политической и правовой системой, но и недостатками самого этого института: его подчиненностью исполнительной власти, необъятностью сферы надзора и неопределенностью его задач и функций. Идеалистические мечты установить надзор за всем и вся на практике приводили к безнадзорности и беззаконию.

Основы законности в России были заложены только демократическими реформами 60-х годов XIX в., которые потребовали и коренной реорганизации прокурорского надзора. В результате судебной реформы создавалась по существу новая прокуратура, и по своей структуре, и по своим функциям. Характерно, что утверждение законности сопровождалось упразднением общего надзора прокуратуры. Из надзорной власти она превратилась главным образом в обвинительную. В связи с этим местная административно-территориальная прокуратура реорганизуется в судебную прокуратуру, точнее прокуратуру при судах.

Именно такая прокуратура нашла свое достойное место в системе государственного аппарата царской России. Наиболее авторитетна была ее деятельность в уголовно-правовой сфере, где благодаря судебным уставам удалось весьма эффективно осуществить сочетание собственно обвинительной и надзорной функций. Безусловно, преодоление прежних пороков прокуратуры, таких, как формализм, волокита, взяточничество, было достигнуто не только в результате внутренней реорганизации этого института, но и вследствие перестройки всей судебно-правовой системы страны: создания независимого суда, адвокатуры

и других мер, следует отдать должное и самой прокуратуре. В пореформенной России прокурор стал ключевой, а иногда и самой главной фигурой на всех стадиях уголовного процесса.

«Отцы» судебной реформы, учитывая европейский опыт, попытались наделить русского обвинителя качествами «говорящего судьи», т. е. избавить его от обязанности обвинения во имя обвинения. Это, безусловно, имело положительное значение для ограничения обвинительного уклона в деятельности прокуратуры, но, к сожалению, на практике его избежать не удалось. Прокурор по своему месту и роли и в процессе, и в системе государственных органов выступал прежде всего как обвинитель, иногда оставляя и надзор за законностью на втором плане. Особенно характерна в этом отношении деятельность прокуратуры по политическим делам. Эта сфера прокурорского надзора особенно ярко свидетельствует о том, что прокуратура, будучи органом правительства, рассматривала законность с точки зрения борьбы с противниками режима. Она пренебрегла законом именно там, где требовалось достижение высших целей режима.

Надзор прокуратуры, даже пореформенной России, был надзором во имя и в интересах правительства. Попытки же отдельных сотрудников толковать закон вопреки интересам правительства, встречали твердое и решительное сопротивление Министерства юстиции и лично генерал-прокуроров. Прокуратура постепенно становилась одним из самых надежных, самых лояльных режиму институтов государственной власти.

Борьба с преступностью, политической и уголовной, отодвигали на третий план функции прокуратуры в гражданском процессе. Роль прокурора в гражданском суде постоянно снижалась, что находило впоследствии закрепление в законе. Этот процесс носил закономерный характер в условиях развития состязательного процесса, но он показал и то, что полное удаление прокурора как представителя закона по некоторым категориям дел невозможно или, по крайней мере, нецелесообразно. Опыт русской прокуратуры свидетельствует о необходимости, даже в условиях ограниченного участия в гражданских делах, иметь специалистов в области цивилистики, чтобы не свести роль прокурора к профанации защиты закона.

Таким образом, прокуратура в дореволюционной России стала эффективным и важным, несмотря на все недостатки, элементом государственного аппарата только после наделения ее качествами обвинительной власти. И лишь такой ее статус позволил ей в ряду с другими органами, в условиях независимости суда от администрации, стать гарантом законности.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава I. Образование русской прокуратуры	7
§ 1. Предыстория прокурорского надзора в России	—
§ 2. Фискалы	12
§ 3. Учреждение прокуратуры	29
Глава II. Прокуратура в XVIII веке	45
§ 1. Центральная прокуратура	—
§ 2. Местная прокуратура	88
Глава III. Прокуратура в XIX—начале XX века	103
§ 1. Переход к министерской системе управления и изменение роли прокурорского надзора	—
§ 2. Судебная реформа 1864 г. и реорганизация прокуратуры	125
§ 3. Изменения в системе прокурорского надзора в конце XIX—начале XX в.	145
Глава IV. Основные направления деятельности пореформенной прокуратуры	155
§ 1. Роль прокурора в уголовном процессе	—
§ 2. Прокуратура в борьбе с революционным движением	171
§ 3. Роль прокурора в гражданском процессе	195
Заключение	214