

Эволюция правового регулирования института прокурорского надзора за органами предварительного расследования в России

С. В. Корнакова

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры теории и истории государства и права
Байкальского государственного университета.
Адрес: ФГБОУ ВО «Байкальский государственный университет»,
664003, г. Иркутск, ул. Ленина, д. 11.
E-mail: Svetlana-kornakova@yandex.ru

И. В. Кочеткова

старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права
Байкальского государственного университета.
Адрес: ФГБОУ ВО «Байкальский государственный университет»,
664003, г. Иркутск, ул. Ленина, д. 11.
E-mail: irenako88@gmail.com

М. А. Осипова

старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права
Байкальского государственного университета.
Адрес: ФГБОУ ВО «Байкальский государственный университет»,
664003, г. Иркутск, ул. Ленина, д. 11.
E-mail: om1979@mail.ru

The Evolution of Legal Regulation of the Institute of Prosecutorial Supervision of Preliminary Investigation Bodies in Russia

S. V. Kornakova

PhD in Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law
of Baikal State University.
Address: Federal State Budget Educational Institution of Higher Education
«Baikal State University»,
11 Lenin Str., Irkutsk, 664003, Russian Federation.
E-mail: Svetlana-kornakova@yandex.ru

I. V. Kochetkova

Senior Lecturer of the Department of Theory and History of State and Law
of Baikal State University.
Address: Federal State Budget Educational Institution of Higher Education
«Baikal State University»,
11 Lenin Str., Irkutsk, 664003, Russian Federation.
E-mail: irenako88@gmail.com

M. A. Osipova

Senior Lecturer of the Department of Theory and History of State and Law
of Baikal State University.

Address: Federal State Budget Educational Institution of Higher Education
«Baikal State University»,
11 Lenin Str., Irkutsk, 664003, Russian Federation.
E-mail: om1979@mail.ru

Аннотация

В статье представлены результаты исследования исторических условий, причин и предпосылок возникновения в России органов прокуратуры, их становления и развития. Исследование проведено на основе использования методов ретроспективного познания и обобщения научных источников. Предметом и целью исследования стали рассмотрение эволюции деятельности органов прокуратуры в контексте распространения их надзорной функции на сферу уголовного судопроизводства в отечественной практике. Использование метода сравнительно-исторического анализа позволило провести ретроспективный обзор законодательной базы различных исторических периодов, в связи с чем авторами анализируются основные законодательные акты Российской империи, Советской России и современной России, регламентирующие полномочия данных органов в уголовно-правовой сфере исходя из правового режима, действующего в государстве. Отмечена поступательная тенденция в совершенствовании правовых основ обеспечения прокурорского надзора за органами предварительного расследования. Теоретическая значимость исследования заключается в обосновании вывода о том, что на протяжении всего исторического периода формирования института прокуратуры имела место общая тенденция к закреплению и усилению прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования, сущность которого как гаранта законности этой деятельности была и остается в настоящее время неизменной.

Ключевые слова: становление органов прокуратуры, исторический опыт, дореволюционное законодательство, судебная реформа 1964 года, советское законодательство, российское законодательство, уголовное судопроизводство, российская прокуратура, предварительное расследование, надзор за предварительным расследованием, роль органов прокуратуры, функции органов прокуратуры, сущность прокурорского надзора, полномочия прокурора.

Abstract

The article presents the results of a study of the historical conditions, causes and prerequisites for the emergence of prosecutor's offices in Russia, their formation and development, conducted on the basis of the use of methods of retrospective cognition and generalization of scientific sources. The subject and purpose of the study was to consider the evolution of the activities of the prosecutor's office in the context of extending their supervisory function to the sphere of criminal proceedings in domestic practice. The use of the method of comparative historical analysis made it possible to conduct a retrospective review of the legislative framework of various historical periods, in connection with which the authors analyze the main legislative acts of the Russian Empire, Soviet and modern Russia regulating the powers of these bodies in the criminal law sphere, based on the legal regime in force in the state. A progressive trend has been noted in improving the legal framework for ensuring prosecutorial supervision of preliminary investigation bodies. The theoretical significance of the study lies in substantiating the conclusion that throughout the entire historical formation of the institution of the Prosecutor's office, there was a general tendency to consolidate and strengthen the prosecutor's supervision of the procedural activities of the preliminary investigation bodies, the essence of which, as a guarantor of the legality of this activity, has been and remains unchanged at the present time.

Keywords: formation of the prosecutor's office, historical experience, pre-revolutionary legislation, judicial reform of 1964, Soviet legislation, Russian legislation, criminal proceedings, Russian prosecutor's office, preliminary investigation, supervision of preliminary investigation, the role of the prosecutor's office, functions of the prosecutor's office, the essence of prosecutorial supervision, powers of the prosecutor.

Прокурорский надзор зародился еще в Российской империи, из столетия в столетие его функционал и назначение менялись исходя из правового режима, действующего в государстве. Изучение его развития в настоящее время дает возможность определить необходимые парамет-

ры, которые могут позволить усовершенствовать текущую систему уголовного судопроизводства.

В современном научном сообществе активно проявляется интерес к истории формирования и становления судебной системы, и это абсолютно правильный подход, так как при любом развитии и планировании необходимо учитывать опыт

предыдущих лет и максимально эффективно его использовать. По справедливому мнению ученых, «исторические исследования помогают лучше понять предназначение прокуратуры, место в системе других государственных органов, а также историческую необходимость выполнения возложенных на нее функций» [1. – С. 39].

В качестве одной из предпосылок становления института прокуратуры учеными указывается реформаторская деятельность Петра I, который во время своих визитов во Францию отметил местных руководителей судебной полиции как необходимый государственный орган с полномочиями, позволяющими им влиять на ход и решение уголовных дел. Впоследствии опыт французской системы повлиял на издание Петром Великим двух указов. Первым в 1715 г. введены новые должности – генерального ревизора и надзирателя указов. Указом «Об установлении должности прокуроров в надворных судах» 1722 г. был создан официальный государственный надзорный орган – прокуратура, а также введена должность генерал-прокурора с прямым подчинением императору. Тем самым Петр I первым в России создал контрольные и надзорные органы. Вызывает интерес сам процесс, в котором сначала были организованы ревизоры, по большей части только фиксировавшие различные нарушения закона, а лишь затем – надзорное ведомство, суть которого существенно отличалась от первоначального образования [3. – С. 10–11].

Исследователи отмечают, что прокуратура России являлась на тот момент исключительно надзорным органом и не затрагивала уголовно-процессуальную сферу [1. – С. 40]. Описываемый исторический отрезок для России был достаточно тяжелым с точки зрения ведения как внешней политики, так и внутренней, поэтому как никогда требовалось поддержание законности государственного аппарата, а также обеспечение его надлежащего функционирования. Этим была обусловлена потребность в создании органа, позволяющего обеспечить подобные надзорные функции, коим и стала прокуратура.

Благодаря созданию прокуратуры, значительно поменялась ситуация с беззаконием. В связи с появившимся надзором за законностью деятельности государственных органов теперь шел постоянный мониторинг соответствия принимаемых решений законам и пресекались любые попытки их нарушения. Конечно, была и своя «ложка дег-

тя» – в связи с новшеством данной структуры часто все сводилось к бюрократическим операциям, связанным с контролем над делопроизводством предварительного расследования, без участия в обвинении.

Несмотря на, казалось бы, столь очевидную необходимость этого новообразования, у него нашлись и явные противники. В 1726 г., после смерти Петра I, Верховный тайный совет практически сразу же упразднил должности прокуроров. Это по большей части было связано с чередой событий, касающихся престолонаследия. Однако уже через четыре года, в 1730 г., на трон взошла императрица Анна и своим указом восстановила должности генерал-прокурора и прокуроров надзорных судов¹.

Существенные изменения произошли в 1767 г., когда своим Наказом Екатерина II созвала Уложенную комиссию, – прокуратуру наделили всеми полномочиями по государственному преследованию преступлений, сформировав ее авторитет во взаимоотношениях с судебными органами. Следующим актом – «Учреждение для управления губерний Всероссийской империи» 1775 г. – введены должности стряпчих, которые выполняли роль помощников прокуроров по уголовным делам. «Были установлены полномочия прокуроров по общему, судебному надзору, по надзору за местами лишения свободы, прописывались их должностные обязанности, в которые входило: охрана общего благоустройства в губернии; наблюдение за казенным управлением; надзор по суду и расправе» [8. – С. 15–16]. Основные юридические принципы, которые были утверждены в это время, практически неизменно работали до середины XIX столетия – времен Великих реформ.

В 1802 г., в начале правления Александра I, был издан Циркулярный ордер, подписанный генерал-прокурором Российской империи и направленный на места. Данный документ значительно усилил органы прокуратуры, возложив на прокуроров надзор за следствием. Особое внимание уделялось соблюдению подсудности, пресечению волокиты, а также надзору за решением дел в Сенате. При этом в 1862 г., незадолго до судебной реформы (1864), в нем были утверждены поправки, которые определяли формат су-

¹ Толстая А. И. История государства и права России : учебник для вузов. – М.: ЮстицИнформ, 2007. – С. 144.

дебных заседаний. Так, на каждом из них стало обязательным присутствие прокурора для осуществления контроля за соблюдением закона, пресечения любых попыток его нарушения и внесения своих предложений суду в рамках судопроизводства [8. – С. 21–22].

Судебная реформа 1864 г. инициирует очередные изменения судостроительства и института прокуратуры. В Учреждении судебных установлений 1864 г. прокурорскому надзору был посвящен раздел «О лицах прокурорского надзора», в котором были определены следующие его постулаты:

- 1) функция прокуратуры – уголовное преследование и поддержание обвинения в суде;
- 2) отделение судебной власти от исполнительной и законодательной;
- 3) учреждение прокуратуры при «окружных судах, судебных палатах и Сенате, который стал только судебным органом»;
- 4) установление независимости судей;
- 5) учреждение института адвокатуры [6. – С. 81].

Новые установки придали деятельности прокуратуры новые фокусы, такие как шефство над органами предварительного расследования, обнаружение всех совершенных преступлений, вменение заслуженного наказания виновным лицам.

Продолжая процесс модернизации и «калибровки» прокурорского надзора, в 1896 г. генерал-прокурор Н. В. Муравьев издал свой наказ прокурорам на местах, который послужил своеобразным началом обработки прокурорами входящих поступлений, жалоб и донесений. Информация из входящей корреспонденции оценивалась на предмет законности и наличия оснований для уголовного преследования и включала следующие распоряжения: принятие решения о возбуждении в сомнительных случаях полицейского дознания; предложения о производстве предварительного следствия; внесение обвинительного акта в окружной суд; «мотивированное оставление без последствий с объявлением или извещением о том по принадлежности и с указанием порядка обжалования начальству; представление в особо исключительных случаях, согласно ст. 129 Учреждения судебных установлений, на усмотрение высшего лица прокурорского надзора» [7. – С. 256–257].

Как видно из указанных распоряжений, прокуроры все так же не участвовали в оперативных следственных действиях, а только контролиро-

вали этот процесс и вносили свои поправки и предложения.

Таким образом, судебные реформы, начатые в 1864 г., преобразовали органы прокуратуры в институт, служащий своего рода гарантом законности уголовного судопроизводства. При этом если изначально, в момент своего появления, органы прокуратуры являлись больше общенadzорным органом, то постепенно принимались законодательные акты о концентрировании полномочий прокурора вокруг судебной власти, что означало закрепление за органами прокуратуры функции государственного обвинения и усиления надзора за предварительным расследованием.

Переломным моментом в развитии судебной системы и прокурорского надзора стала революция 1917 г., которая полностью изменила действующие парадигмы и принципы управления государством. Казалось бы, при смене власти и формы правления основной акцент ставится на определенные изменения действующего законодательства, которые были бы удобны новому режиму. Однако в нашем государстве все произошло более радикально – «строительство нового советского государства, как ни парадоксально, началось не с изменения функций государственных органов, а с их ликвидации» [4. – С. 92].

Новое правительство советского государства своим Декретом «О суде» № 1 в ноябре 1917 г.¹ одним махом ликвидировало все то, что было разработано и утверждено ранее – институт прокуратуры, судебных следователей, адвокатуры. Было решено как можно быстрее определить новую нормативно-правовую базу, законодательство и судебно-следственную систему, при этом в текущий момент функции по уголовному преследованию не были ни за кем закреплены, порождая тем самым хаос правовой системы.

Понятно, что оставлять все на самотек было недопустимо, поэтому спустя три месяца, в феврале 1918 г., вышел следующий декрет «О суде», который частично возвращал отдельные категории лиц, «посвящающих себя правозаступничеству как в форме общественного обвинения, так и общественной защиты» (ст. 24)².

¹ О суде: Декрет СНК РСФСР от 24 ноября 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений РКП РСФСР. – 1917. – № 4. – Ст. 50.

² О суде: Декрет ВЦИК от 7 марта 1918 г. № 2 // Собрание узаконений РСФСР. – 1918. – № 26. – Ст. 420.

Все новое – это забытое старое. Этой фразой можно охарактеризовать постепенное возвращение института прокуратуры как государственной структуры посредством издания в 1922 г. Положения о прокурорском надзоре в РСФСР¹. Вновь были предоставлены полномочия по наблюдению и надзору за ходом дознания и предварительного следствия, а также по внесению коррективов и возбуждению уголовных дел. При этом основной фокус все же был направлен на функцию государственного обвинения. Официальные документы, которые прописывали функционал и обязанности прокуроров в новых реалиях, были выпущены в мае 1922 г. и отредактированы в феврале 1923 г. в виде Уголовно-процессуального закона².

Между тем Г. Н. Королев считает, что «судопроизводство советского государства во многом формировалось под влиянием идей, заложенных в судебных уставах 1864 г.» [4. – С. 93]. Судебный процесс в это период фактически представлял собой двойной надзор за предварительным следствием в связи с наличием следователей при суде. Данное дублирование было решено реформировать посредством закрепления процессуальных полномочий за органом прокуратуры, а также подчинения ей следственных подразделений, что в конечном итоге привело к форматированию и самой прокуратуры. В 1924 г. на V Всероссийском съезде деятелей советской юстиции было практически единогласно одобрено предложение о доминирующей роли в руководстве следственным аппаратом органов прокуратуры. Роль прокурорского надзора вновь определялась надзорной функцией за органами предварительного расследования с оперативной консультационной поддержкой. При этом прокурор не участвовал в каждом конкретном расследовании, а в основном контролировал уже результаты проведенной работы.

В 1926 году было утверждено Положение о судостроительстве РСФСР, которое, помимо уже закреплённого надзора за предварительным

следствием, вернуло право прокурорам возбуждать уголовные дела (ст. 59)³.

Дальнейшее преобразование органов прокуратуры было неразрывно связано с созданием СССР. 20 июня 1933 г. было принято Постановление ЦИК и СНК СССР «Об учреждении Прокуратуры Союза ССР»⁴, а 17 декабря 1933 г. утверждено «Положение о прокуратуре Союза ССР», которым «на прокуратуру СССР возлагалось возбуждение уголовного преследования и поддержание обвинения во всех судебных инстанциях на территории Союза ССР, а также осуществление надзора за законностью и правильностью действий ОГПУ, милиции и исправительно-трудовых учреждений» [2. – С. 14].

На органы прокуратуры возлагалось руководство следствием, в том числе указывалось на необходимость надзора за своевременностью возбуждения уголовных дел, в том числе путем личного проведения доследственных проверок по заявлениям граждан. Аналогичное требование содержалось в Приказе Прокуратуры СССР от 29 октября 1936 г. «О направлении прокурорами материалов следователям для расследования», в котором под строгим запретом были поручения о производстве доследственных проверок следователям до возбуждения уголовного дела⁵.

Кроме того, в приказе содержались сведения относительно недопустимости проверок по материалам, в которых отсутствуют признаки преступления или установлены факты малозначительности преступления, в связи с чем вопрос о возбуждении уголовного дела являлся нецелесообразным.

Одним из важных этапов становления прокурорского надзора в советский период стало принятие Положения о прокурорском надзоре в СССР 1955 г., которым были законодательно закреплёны и получили дальнейшее развитие идеи

³ Постановление ВЦИК от 11 ноября 1922 г. «О введении в действие Положения о судостроительстве Р.С.Ф.С.Р.» (ред. от 19.11.1926) // Собрание узаконений РСФСР. – 1926. – № 85. – Отд. 1. – Ст. 624.

⁴ Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 20 июня 1933 г. «Об учреждении Прокуратуры Союза ССР» // Собрание законодательства СССР. – 1933. – № 40. – Ст. 239.

⁵ Приказ Прокурора СССР от 29 октября 1936 г. № 693 «О направлении прокурорами материалов следователям для расследования» // Сборник приказов прокуратуры Союза ССР / сост. Б. И. Солерс и Д. И. Орлов; под ред. А. Я. Вышинского. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1939. – С. 164.

¹ Постановление III сессии ВЦИК IX созыва от 28 мая 1922 г. «Положение о прокурорском надзоре» // Собрание узаконений и распоряжений РКП РСФСР. – 1922. – № 36. – Ст. 424.

² Постановление ВЦИК от 25 мая 1922 г. «Об Уголовно-процессуальном кодексе (вместе с Уголовно-процессуальным кодексом Р.С.Ф.С.Р.)» // Собрание узаконений РСФСР. – 1922. – № 20-21. – Ст. 230.

о значении законности в государстве и о роли органов прокуратуры в ее неуклонном обеспечении, определены основные задачи и средства прокурорского реагирования на обнаруженные нарушения законов¹.

После этого был принят закон «Об утверждении основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик» от 25 декабря 1958 г.², на основе которого был принят Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР 1960 г.³ В указанном кодексе законодатель отошел от такого понятия, как «уголовное преследование», в целях обозначения начала производства по делу [5. – С. 617].

Следующим шагом законодателя было принятие в 1977 г. основного закона государства – Конституции СССР 1977 г.⁴, где целая глава была посвящена деятельности прокуратуры и раскрытию ее основных принципов с возложением на нее функции высшего надзора за исполнением законов.

В законе «О прокуратуре СССР» 1979 г.⁵ уже прямо закреплены полномочия прокуратуры по надзору за исполнением законов органами предварительного расследования, чтобы «ни одно преступление не осталось нераскрытым и ни одно лицо, совершившее преступление, не избежало установленной законом ответственности; никто не подвергался незаконному и необоснованному привлечению к уголовной ответственности или иному незаконному ограничению в правах; соблюдались установленные законом порядок возбуждения и расследования уголовных дел» (ст. 3). Указания прокурора для органа предвари-

тельного расследования признавались обязательными.

Как уже отмечалось ранее, при кардинальном изменении государственного строя, вне всяких сомнений, также происходят перемены в силовом и правовом блоках. Очередным таким этапом выступили реформы, связанные с распадом Советского Союза. Сам по себе период 1990-х гг. можно охарактеризовать как смену парадигмы и политического курса России в сторону построения демократического государства. На основании данной политической установки в 1992 г. был выпущен закон «О прокуратуре Российской Федерации», а также заложены новые принципы в версию Конституции Российской Федерации 1993 г., где в качестве основополагающей провозглашалась идея независимости института прокуратуры как ведомства в системе власти. Демократическая повестка также диктовала потребность и необходимость в контроле и обеспечении свобод и защиты прав граждан. Являясь гарантом этого, органы прокуратуры призваны быть одним из наиболее эффективных институтов защиты Конституции Российской Федерации и конституционных прав граждан [9]. При этом сохранились и функции надзора за органами предварительного расследования, но уже с некоторой исключительностью, в основном связанной с мониторингом обоснованности мероприятий и решений в рамках уголовно-процессуальной деятельности.

После введения 2001 г. Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации роль и полномочия прокурора в уголовном судопроизводстве подвергались неоднократным изменениям. Так, право возбуждать дела вновь отошло от прокуратуры к следственным органам. Вместе с тем в наши дни прогресс не прекращается, все текущие процессы оттачиваются, анализируются и формируются лучшие практики. В конечном счете процесс формирования и развития института прокуратуры со времен Петра Великого постоянно находился в оживленном состоянии, зависящем от текущего государственного устройства и парадигм, действующих в процессе судопроизводства. При этом, несмотря на политические курсы и различные изменения в судебных доктринах, прокурор всегда принимал в нем непосредственное участие, осуществляя во все времена контроль и надзор за уголовно-процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное расследование.

¹ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 г. «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1955. – № 9. – Ст. 222.

² Закон СССР от 25 декабря 1958 г. «Об утверждении Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик» (ред. от 28.11.1989) // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1959. – № 1. – Ст. 15.

³ Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР (утв. Верховным Советом РСФСР 27.10.1960; ред. от 29.12.2001, с изм. от 26.11.2002) // Собрание законодательства РСФСР. – Т. 8. – Ст. 613.

⁴ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 7 октября 1977 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617.

⁵ Закон СССР от 30 ноября 1979 г. «О прокуратуре СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1979. – № 49. – Ст. 843.

В настоящее время, даже с учетом изменений объема полномочий, сущность прокурорского надзора остается неизменной. Утвержденный Федеральным законом «О прокуратуре Россий-

ской Федерации» приоритет надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина последовательно проводится в жизнь.

Список литературы

1. Бессарабов В. Г. Правозащитная деятельность российской прокуратуры (1722–2002 гг.): история, события, люди. – М. : ИМПЭ-Публиш, 2003.
2. Бушковская Е. Н. Надзор прокурора за процессуальной деятельностью следователя и дознавателя в досудебном производстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011.
3. Горшенин К. П. Советская прокуратура. – М. : Юридическое изд-во Минюста СССР, 1947.
4. Королев Г. Н. Прокурорское уголовное преследование в российском уголовном процессе. – М. : Юрлитинформ, 2006.
5. Литвинцева Н. Ю., Курилов М. В. Уголовное преследование как функция российской прокуратуры // Global and Regional Research. – 2020. – Т. 2. – № 1. – С. 616–619.
6. Мазюк Р. В. О влиянии французского Кодекса уголовного расследования 1808 года на российский устав уголовного судопроизводства 1864 года (к 150-летию устава) // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. – 2014. – № 1 (5). – С. 77–86.
7. Наказ Министра юстиции, Генерал-Прокурора Н. В. Муравьева, чинам прокурорского надзора судебных палат и окружных судов // Дореволюционные юристы о прокуратуре : сб. ст. / науч. ред., сост. С. М. Казанцев. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2001. – С. 256–270.
8. Прокуроры земли Иркутской. Страницы летописи. Из века в век / сост. А. М. Семенов. – Иркутск : Журнал «Сибирь», 2002.
9. Таскаев Н. Н., Олейник А. Д. Конституционная юстиция в России: история и современность // Baikal Research Journal. – 2019. – Т. 10. – № 1. – URL: <https://brj-bguer.ru/reader/article.aspx?id=22709>
10. Толстая А. И. История государства и права России: учебник для вузов. – М.: ЮстицИнформ, 2007. – 316 с.