УДК 342

ЗАРОЖДЕНИЕ ПРОКУРАТУРЫ В РОССИИ КАК ЭЛЕМЕНТА ПРАВООЩИТНОГО МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВА

Гацולהва Алефтина Хадзибекировна

кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного права,

Северо-Осетинский государственный университет имени К.Л. Хетагурова (362025, Республика Северная Осетия-Алания, г. Владикавказ, ул. Ватутина, 44-46), e-mail: aleftina.57@mail.ru

Цуциев Георгий Урузмагович,

студент-магистр,

Северо-Осетинский государственный университет имени К.Л. Хетагурова (362025, Республика Северная Осетия-Алания, г. Владикавказ, ул. Ватутина, 44-46), e-mail: oon@procuror-osetia.ru

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы зарождения прокуратуры и прокурорского надзора в Российской империи. Несмотря на мнения многих ученых о том, что прокуратуру изначально была скорее органом администрирования, нежели органом надзора, исследования других ученых подтверждают надзорные начала в деятельности прокуратуры. При этом следует отметить, что уже при Петре I появляется тенденция правозащитной деятельности «ока государева», о чем свидетельствует Указ 1722 года «О хранении прав гражданских», где предписывается «крепкое хранение прав гражданских». Следует отметить такой немаловажный факт, как то, что в прокурорском надзоре петровской эпохи отсутствовал обвинительный уклон. Роль и значение прокуратуры в государственных делах менялись на протяжении всей дореволюционной истории России. Этот факт во многом объясняется тем, положение прокуратуры напрямую зависело от воли находящегося на престоле императора. Определенные положительные процессы в рамках защиты прав граждан, происходившие в России до 1917 года и прерванные революционными потрясениями, имели в дальнейшем большое значение для возрождения прокуратуры в 1922 году и его развития как правозащитного органа.

Ключевые слова: прокуратура, прокурорский надзор, соблюдение прав и свобод человека и гражданина, правозащитный орган

THE EMERGENCE OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN RUSSIA AS PART OF THE HUMAN RIGHTS MACHINERY OF THE STATE

Gatsolaeva Aleftina Hadzibekirovna

PhD of Law, Associate Professor of the Department of State Law,

North Ossetian State University named after K.L. Khetagurov (362025, Republic of North Ossetia-Alania, Vladikavkaz, Vatutina str., 44-46), e-mail: aleftina.57@mail.ru

Tsutsiev Georgy Uruzmagovich,
the master-student,

North Ossetian State University named after K.L. Khetagurova (362025, Republic of North Ossetia-Alania, Vladikavkaz, Vatutina str., 44-46), e-mail: oon@procuror-osetia.ru

Annotation. The article deals with the origin of the Prosecutor's office and Prosecutor's supervision in the Russian Empire. Despite the opinions of many scientists that the Prosecutor's office was originally an administrative body rather than an oversight body, studies by other scientists confirm the Supervisory beginnings in the activities of the Prosecutor's office. It should be noted that in Peter the great there is the tendency of human rights activities of the prosecution, as evidenced by the Decree of 1722 "about storage of the rights of civilians", which prescribes "strong storage of the rights of civilians". It should be noted such an important fact, as that in the prosecutor's supervision of the Petrine era there was no accusatory bias. The role and importance of the prosecutor's office in state affairs changed throughout the pre-revolutionary history of Russia. This fact is largely due to the fact that the position of the prosecutor's office directly depended on the will of the emperor on the throne. Certain positive processes in the framework of the protection of the rights of citizens, which took place in Russia before 1917 and were interrupted by revolutionary upheavals, were subsequently of great importance for the revival of the Prosecutor's Office in 1922 and its development as a human rights body.

Keywords: Prosecutor's office, Prosecutor's supervision, observance of human and citizen's rights and freedoms, human rights body

Россия, являясь правовым государством и осуществляя конституционное строительство с характерными реформами во всех сферах государства, высшей ценностью признает права и свободы человека и гражданина, защита которых представляет собой весьма сложный процесс. Данный факт требует от государства проведения многоаспектной деятельности, которая в свою очередь предполагает наличие в государстве органов, осуществляющих постоянный контроль и надзор. Таким органом была и остаётся прокуратура, осуществляющая надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Российская прокуратура имеет уникальный потенциал, который востребован достаточно высоко. Несмотря ни на что прокуратура не только не утратила свою значимость в сфере правозащитной деятельности, но и стала действенным институтом обеспечения прав и свобод человека и гражданина, а также конституционной законности в стране [3, С. 3-4].

Для более полного уяснения роли прокуратуры в правозащитной деятельности государства необходимо рассмотреть этот институт в контексте его исторического развития. Как следует из исследований истории прокуратуры, в периоды коренных преобразований в государстве потребность в таком органе как прокуратура проявляется наиболее остро.

«Анализ исторического опыта государственного управления в России, - как верно заметил Я.И. Костенко, - помогает вскрыть одну из наиболее серьезных болезней аппарата государства – бюрократизм. ... Одним из проявлений бюрократизма являются противоречия между государственной властью в центре и на местах, а также внутри самой власти. Конкретно это выражается в неисполнительности чиновников, обмане, мздоимстве, казнокрадстве, а в целом в пренебрежении интересами государства и народа» [7, С.12].

Из сказанного можно сделать вывод о том, что история развития любого органа помогает уяснить его место, предназначение, функции, и что немаловажно, определение мер повышения его эффективности.

Родоначальницей прокуратуры принято считать Францию, где она была учреждена в качестве органа, представляющего интересы монарха, королем Филиппом в 1302 году. Изначальное предназначение людей короля состояло в обеспечении справедливости и законности. Французская прокуратура, послужившая, как считается, прообразом российской прокуратуры, до настоящего времени представляет собой эталон для любой прокуратуры.

В России же прокуратура была создана в первой четверти XVIII века при Петре I, начавшего свои реформы в системе государственного управления с борьбы с преступностью в сфере должностных преступлений, а именно, казнокрадством и взяточничеством. Недолгое время, начиная с 1711 года, созданию прокуратуры предшествовал такой институт как фискалат, призванный бороться с этими российскими бедами. Однако Петр I в связи с многочисленными ошибками в организации, а также злоупотреблениями фискалов своими широкими полномочиями, с выявленными случаями взяточничества самих фискалов, был вынужден упразднить его. Поначалу фискалы входили в состав прокуратуры, а затем и вовсе перестали существовать.

Многие авторы утверждают, что первоначально замысел Петра I был направлен на создание органа контроля за деятельностью Сената, однако, более верным представляется мнение о том, что Петр I считал, прокуратуру органом, который должен охранять интересы в том числе и граждан [6, С.83]. Данный вывод напрашивается из того факта, что Петр I одновременно с изданием трех Указов, учреждавших прокуратуру [10, С. 182–186; 194–200], издает в том же 1722 году Указ «О хранении прав гражданских», где предписывается «крепкое хранение прав гражданских». А в случае нарушения этого Указа «...яко нарушитель прав государственных и противник власти, казнен будет смерти, без всякие пощады. И чтоб никто не надеялся ни на какие свои заслуги, ежели в вину попадет» [10, С. 182–186; 194–200].

Издав 12 января 1722 года Указ «О должности Сената» [10, С. 182–186; 194–200] Петр I провозгласил о необходимости введения должностей Генерал-прокурора и Обер-прокурора, которым надлежало служить при Сенате, подчеркнув при этом «Сей чин яко око наше, которое призвано смотреть, дабы Сенат в своем звании праведно и нелицемерно поступал, а если Сенат не пожелает исправить ошибку, то протестовать и оное дело остановить» [10, С. 182–186; 194–200]. Создание прокуратуры завершилось изданием 27 апреля 1722 года Указа «О должности Генерал-прокурора», учреждавшая должность Генерал-прокурора и ставившая ее в прямое подчинение императора [10, С. 182–186; 194–200].

В те времена у прокурорского надзора имелся отличительный признак, который состоял в том, что он не носил властного характера, так как полномочия заключались в наблюдении, предложении с напоминанием либо предостережением. Надзор заключался в следующем: если прокурор обнаруживал нарушение, то он сначала предлагал устранить нарушение устно, в случае игнорирования его обращения, прокурор приносил протест.

Следует отметить такой немаловажный факт, как то, что в прокурорском надзоре петровской эпохи отсутствовал обвинительный уклон.

Кроме надзора за Сенатом прокуратура после учреждения 11 мая 1722 года специализированной прокуратуры во главе с обер-прокурором стала надзирать за Святейшим Синодом - центральным органом управления государственной православной церковью. На местах надзор осуществляли духовные консистории, назначавшиеся и увольнявшиеся с должности по предложению обер-прокурора [2].

Дополнением к функции надзора стала судебная деятельность, а прокуратура, как указывал министр юстиции Н.В. Муравьев, в основном была «органом общего (административного) надзора, а собственно судебная обвинительная или исковая деятельность ... составляла лишь одно из частных дополнений к функции надзора, едва намеченное в законе, слабое и незначительное на практике» [8, С. 40]. Из вышеприведенного следует, что прокуратура создавалась с целью надзора за законностью.

Как указывает В.В. Росинский, роль и значение прокуратуры в государственных делах менялись на протяжении всей дореволюционной истории России [9, С. 85]. Этот факт во многом объясняется тем, положение прокуратуры напрямую зависело от воли находящегося на престоле императора. Так, на судьбе прокуратуры отразилась смерть Петра I: эффективность и влияние прокуратуры в послепетровский период были ограничены. И только лишь в период правления Екатерины II отмечается подъем прокуратуры, усиление местного прокурорского надзора, чему в определенной мере способствовало принятие в 1775 году «Учреждения о губерниях», урегулировавшем задачи и полномочия губернских прокуроров. Данный факт можно считать успехом для прокуратуры, хотя и весьма сомнительным, так как Генерал-прокурор, став доверенным лицом императрицы [1, С. 9]. В это же время за прокуратурой закрепляются обязанность осуществлять «попечительское» отношение к частным лицам, нуждающимся в защите со стороны государства [9, С. 85].

Одержимый идеей изменить и переделать все созданное Екатериной II, Павел I существенно ослабил роль прокуратуры и прокурорского надзора, и только при Александре II деятельность органов прокуратуры была существенно усилена и изменена.

Если коротко охарактеризовать первый этап становления и развития законодательного регулирования российской прокуратуры, то можно сделать вывод о

беспомощности прокуратуры и низком уровне законности. Во многом такое положено было обусловлено как недостатками самого института, так и недостатками самодержавия в целом [11, С. 30-31]. И как само собой разумеющееся: прокуратуре, как и обществу в целом, потребовались серьезные преобразования.

Осознавая, что старая судебная система становится препятствием на пути развития общественных отношений, в России приступают к разработке нового законодательства, которое бы изменило структуру судебной системы и судопроизводства. Судебная реформа, которая последовала в 1864 году, провозгласила равенство всех перед законом.

Прокуратура в результате преобразований была включена в судебное ведомство, а ее задачами становятся надзор, уголовное преследование, участие в судопроизводстве, в случаях, предусмотренных законом. Прокуратура во многом лишается надзорных функций, хотя и привлекается к работе губернских административных органов. Однако В.Г. Бессарабов и К.А. Кашаев, исходя из сути Судебных уставов 1864 года, высказывают мнение о том, что надзор за соблюдением законов, предусматривающих права граждан, сохранился в ведении прокуратуры [2, С. 41]. Данный вывод авторами сделан исходя из положений Судебного устава, где была указана обязанность прокуроров защищать и представлять тех лиц, которые нуждаются в поддержке государственной власти [2, С. 41].

В конечном итоге прокурорский надзор был ограничен только судебной сферой, а в обязанности прокуроров стало входить государственное обвинение в суде с одновременным усилением надзорных функций в сфере дознания и следствия, превратившим прокуроров в руководителей предварительного расследования. Кроме того, при судах (окружных судах, судебных палатах), а также при Сенате, ставшем судебным органом, была учреждены прокуратуры. Сам же надзор как таковой был отменен.

В прокурорском надзоре по завершении судебной реформы образовались две подсистемы: губернская прокуратура и судебная прокуратура, при этом первые оставались в прямом подчинении министра юстиции.

Вторая половина XIX века и начало XX века характеризуются усилением надзора за судами и постепенным вытеснением губернской прокуратуры. Как отмечал С.М. Казанцев «"Новая прокуратура", хоть и продолжала оставаться органом исполнительной власти, непосредственно подчиненным правительству, по сравнению с губернской прокуратурой оказалась более самостоятельное и независимой от местных властей» [4, С. 154]. Этому в немалой степени способствовал порядок назначения и освобождения от должности прокуроров. Прежде всего следует отметить, что прокуроры пожизненно назначались Генерал-прокурором Российской империи на определенные должности, а сам Генерал-прокурор и губернские прокуроры назначались самим императором. Еще один

немаловажный факт заключается в том, что на прокурорские должности могли претендовать в основном только дворяне. Вследствие всего этого, насколько это было возможно в условиях абсолютной монархии, авторитет прокуратуры возрастал. Небезынтересным представляется и тот факт, будущих прокуроров готовили на факультете правоведения, образованном на базе Царскосельского лицея в Санкт-Петербурге, которое было самым престижным учебным заведением России, где будущие прокуроры получали фундаментальную подготовку.

В 70-80 гг. XIX века с усилением реакции произошли изменения как в статусе прокуратуры, так и в ее деятельности. Прокуроры высших чинов получив право ревизовать окружные и мировые суды, по своей сути стали превращаться в ревизионные органы Министерства юстиции [11, С. 28]. Затем войдя в состав губернских присутствий, участвовали в их работе по всем делам. Прокуратура также в соответствии с законами от 12 июня 1884 г. и 28 апреля 1887 г. участвовала в составлении списка присяжных заседателей.

Начиная с 19 мая 1871 года под наблюдение прокурорского надзора подпадает предварительное следствие, производимое офицерами корпуса жандармов. «Нельзя не отметить и положительного влияния прокурорского надзора за расследованием политических дел. Несмотря на некоторые нарушения или вольное толкование закона самими прокурорами, факт их присутствия при дознании и следствии объективно носил прогрессивный характер в целом, безусловно, являлся сдерживающим фактором против произвола жандармских и полицейских органов» [5, С. 30-31].

Отмечаемый многими авторами рост терроризма в конце XIX – начале XX вв. привели к тому, что изменились функции прокуроры: прокуратура все больше сосредотачивала свою деятельность на борьбе с политической преступностью, постепенно превращаясь в карательный орган [1, С. 10].

Тем не менее, следует отметить определенные положительные процессы в рамках защиты прав граждан, происходившие в России до 1917 года и прерванные революционными потрясениями. Открыв новую главу в как в российской, так и мировой истории государства и права, Октябрьская революция упразднила своим Декретом о суде № 1 от 24 ноября 1917 г. все ранее существовавшие правовые институты царской России. Перемены не обошли стороной и прокуратуру, которая также была упразднена, а ее функции стали входить в обязанность многих органов государства начиная от Президиума ВЦИКа до отделов юстиции на местах.

В дальнейшем, несмотря на отрицание всего того, что существовало в царской России, история зарождения прокуратуры имела большое значение для возрождения прокуратуры в 1922 году и его развития как правозащитного органа. Так моделью

возрождения прокуратуры на тот период стала прокуратура первой половины XVIII века, а именно Положение о прокурорском надзоре, принятое 27 мая 1922 года по своей сути восстанавливало российскую модель прокуратуры времен Петра I.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что прокуратура изначально создавалась как орган надзора, и прежде всего надзора за соблюдением прав и свобод человека, поэтому все нападки на прокуратуру представляются надуманными и ангажированными. А в современной России, провозгласившей приоритет прав и свобод человека и гражданина на конституционном уровне и признавшей обязанность государства в создании эффективных правовых механизмов признания прав и свобод человека и гражданина, и условий для их реализации, прокуратура как правозащитный орган, представляется неоценимым институтом.

Список использованной литературы

1. Басков В.И. История прокуратуры Российской империи // Вестник МГУ. Сер. 11 «Право». 1997. № 2.
2. Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М.: «Городец», 2007. / <http://www.twirpx.com/file/604004/> - Дата обращения 15.04.2018.
3. Джамбулатов С.И. Защита органами прокуратуры Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина (по материалам Южного федерального округа). Дисс. канд. юрид. наук. М., 2009.
4. Казанцев С.М. История царской прокуратуры. СПб., 1993.
5. Казанцев С.М. Дореволюционные юристы о прокуратуре: Сб. статей. СПб., 2001.
6. Конституционные основы правозащитной деятельности прокуратуры Российской Федерации. – М.: Альфа-М, 2010.
7. Костенко Я.И. Место прокуратуры в государственном механизме // Государство и право. 1995. № 11.
8. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Пособие для прокурорской службы. М., 1889 - 552 с. – Цитир. по: Прокурорский надзор / под редакцией Ю.Е. Винокурова. М., 2000.
9. Росинский В.В. Конституционные основы правозащитной деятельности прокуратуры Российской Федерации / В.В. Росинский. – М.: Альфа-М, 2010.
10. Российское законодательство X-XX веков. Том 4 /отв. ред. А.Г. Маньков. М., 1986.

11. Урываев А.В. Прокуратура Российской Федерации в механизме защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина. Дисс. канд. юрид. наук, Саратов. 2009.