

В. П. Горбачев

Донбасский государственный университет юстиции
(ДГУЮ Минюста России)
(Донецк)

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫМ СЛЕДСТВИЕМ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ПОСЛЕ СУДЕБНОЙ РЕФОРМЫ 1864 г.

В статье рассмотрена роль прокурора в стадии предварительного следствия в Российской империи. Раскрыты не только правовые основы прокурорского надзора, но и реальная практика его осуществления после судебной реформы 1864 г. Проанализированы объем, предмет и методы надзорной работы прокуратуры. Обращается внимание на имевшиеся конфликты между прокуратурой и судебными следователями. Показаны нарушения, которые выявляла прокуратура в деятельности следователей, и эффективность реагирования на них. Проанализированы недостатки прокурорского надзора за предварительным следствием. Сделан вывод о низком качестве прокурорского надзора непосредственно в ходе предварительного следствия и об осуществлении надзора в основном при изучении уголовных дел, по которым предварительное следствие уже окончено и которые представлены судебным следователем в прокуратуру. В результате этого надзор во многом носил «кабинетный» характер. Отсутствие фактического прокурорского надзора за следствием способствовало различным злоупотреблениям следователей.

Раскрыты объективные и субъективные причины недостатков прокурорского надзора (небольшой штат прокуратуры, большой объем работы, личные качества работников и т. п.). Рассмотрены предложения и принимавшиеся меры по повышению уровня этого надзора. Обращается внимание на некоторые неточности в исследованиях данного вопроса.

Ключевые слова: судебная реформа 1864 г., прокурор, прокурорский надзор, судебный следователь, предварительное следствие, уголовное дело

Для цитирования

Горбачев В. П. Прокурорский надзор за предварительным следствием в Российской империи после судебной реформы 1864 г. // Российское право: образование, практика, наука. 2023. № 4. С. 85–95. DOI: 10.34076/2410_2709_2023_4_85.

УДК 343.163+343.162.1“18/19”

DOI: 10.34076/2410_2709_2023_4_85

Введение

Уголовный процесс в современной России и правовой статус в нем прокурора неоднократно подвергались трансформации. По различным аспектам прокурорского надзора в уголовном процессе велись и ведутся многочисленные дискуссии. Решению проблем в этой сфере может способствовать изучение богатого исторического опыта. Большой материал в этом отношении дает изучение судебной реформы 1864 г., которая коренным образом преобразовала всю судебную систему, предварительное следствие и прокурорский надзор.

В современных исследованиях истории прокурорской реформы рассматривается в основном нормативное регулирование деятельности прокурора на различных стадиях уголовного процесса, а правоприменительная деятельность прокуратуры остается без достаточного внимания. Между тем этот вопрос имеет принципиальное значение для выяснения фактической роли прокурора, которая не всегда соответствовала предписаниям закона.

Многие современники реформы, в том числе прокурорские работники, отмечали неудовлетворительность существовавшего предварительного следствия. Об этом много

писали в юридической прессе и литературе. Сенатор А. Ф. Кони в 1894 г. особое внимание обратил на медленность и бесплодность следствий, почти 60 % которых прекращалось, а также на недостаточное наблюдение за производством следствия и дознания¹. В связи с этим важно выяснить, каково было не только нормативное регулирование, но и реальное состояние прокурорского надзора за предварительным следствием в Российской империи после судебной реформы 1864 г.

Нормативное регулирование прокурорского надзора за предварительным следствием

Предварительное следствие являлось стадией уголовного процесса, на которой осуществлялся сбор доказательств для выяснения обстоятельств преступления и установления лица, которое его совершило. В результате судебной реформы надзор за предварительным следствием был изъят из полномочий губернского начальства и полностью возложен на прокуратуру. Об объемах работы по надзору за расследованием преступлений свидетельствует статистика. Прокуратура гражданского ведомства за 46 лет (1867–1912 гг.) направила в суды 6 032 548 уголовных дел с обвинительными актами и заключениями о прекращении, а также свыше 14 млн дел для их прекращения по инициативе следователей [Грёдингер 1915: 52]. Военная прокуратура за 45 лет (1868–1912 гг.) приняла решение по 271 810 делам².

Для осуществления надзора за предварительным следствием закон предоставил прокуратуре необходимые полномочия (ст. 280–286 Устава уголовного судопроизводства; далее – УУС), а министр юстиции в своих циркулярах конкретизировал предмет и методы этого надзора. К предмету надзора министр относил наблюдение за исполнением предписаний закона о порядке проведения следственных действий и их процессуально-го оформления, за законностью избрания мер

¹ Высочайше учрежденная комиссия для пересмотра законоположений по судебной части. Труды. Т. 1. СПб.: Тип. Правительствующего Сената, 1895. С. 133–134, 136.

² Сведения за 1867–1887 гг.: [Иллюстров 1890: 78–79]; за 1888–1912 гг. обобщены сведения «Ведомостей о движении дел по военно-прокурорскому надзору», которые в качестве приложений к отчетам Главного военно-судного управления включены в ежегодные Всеподданнейшие отчеты Военного министерства.

пресечения³, за сроками расследования уголовных дел (особенно тех, по которым были арестованы какие-либо лица), за представлением следователями в прокуратуру предусмотренных законом сведений, за качественным исполнением ими требований других следователей о проведении следственных действий. Среди методов надзора министр выделял личное присутствие чинов прокуратуры при проведении следственных действий, изучение уголовных дел, дачу по ним указаний, возвращение дел для дополнительного следствия⁴. В связи с этим необоснованным представляется утверждение о том, что «прокурор не осуществлял надзор за исполнением судебным следователем уголовно-процессуального законодательства» [Рощина 2006: 12].

Закон предоставил чинам прокуратуры право присутствовать при проведении любых следственных действий. Министр юстиции рекомендовал им делать это по более важным делам⁵, а на практике они при производстве следственных действий присутствовали редко⁶.

Прокуроры и их товарищи (в современном понимании – помощники) имели право проверять уголовные дела, но только на месте у следователя. Несмотря на это, они нередко требовали дела для проверки к себе⁷. Узаконить такую практику в 1869 г. предложила правительственная комиссия под председательством сенатора Петерса. Однако это предложение принято не было⁸.

³ Подробнее см.: [Горбачев 2016].

⁴ Сборник циркуляров и инструкций Министерства юстиции. Ч. III. СПб.: Тип. Правительствующего Сената, 1889. С. 44; Наказ министра юстиции, генерал-прокурора, чинам прокурорского надзора судебных палат и окружных судов. СПб.: Тип. Правительствующего Сената, 1896. § 27. С. 38–39.

⁵ Наказ министра юстиции, генерал-прокурора, чинам прокурорского надзора судебных палат и окружных судов. § 27. С. 38.

⁶ Высочайше учрежденная комиссия для пересмотра законоположений по судебной части. Труды. Т. 3. Разд. 1. С. 20.

⁷ Материалы для пересмотра законоположений о порядке производства предварительных следствий. Ч. 2. СПб.: Тип. Правительствующего Сената, 1882. С. 191.

⁸ Материалы для пересмотра законоположений о порядке производства предварительных следствий. Приложение первое: Отчет Высочайше учрежденной в 1869 году комиссии для исследования недостатков современного состояния следственной части. СПб.: Тип. Правительствующего Сената, 1883. С. 240.

Министр юстиции требовал от прокуроров чаще изучать уголовные дела, а в 1896 г. он обязал их проводить проверки всех следственных производств и давать следователям необходимые указания не менее одного раза в месяц, а в наблюдательных производствах по каждому делу ежемесячно делать записи о состоянии следствия, о планируемых по нему действиях и о причинах задержки окончания дела¹. До этого общего требования о ежемесячной проверке уголовных дел не было, такая периодичность проверок была установлена только некоторыми прокурорами судебных палат [Городыский 1884: 154]. До Наказа министра юстиции 1896 г. не предусматривалось и общего требования о ведении наблюдательных производств по уголовным делам; такие производства заводились товарищами прокурора только в некоторых округах².

Изучение уголовных дел предполагало значительный объем работы. Например, один из товарищей прокурора в июне 1916 г. проверил 156 уголовных дел³. При этом были случаи сокрытия следователями дел от прокуратуры [Фукс 1889: 39]⁴.

Закон предоставил прокуратуре право давать следователям указания («требования», «предложения»), однако только по вопросам, которые относились к исследованию преступлений и сбору доказательств. Указания могли быть не только письменными, но и устными. Министр юстиции рекомендовал давать следователям указания по возможности письменные⁵.

Указания по делам позволяли прокуратуре влиять на ход расследования. Однако для следователя обязательными были только законные указания, поэтому он имел право оценивать их законность и не должен был

оценивать их обоснованность, целесообразность и полезность. В юридической литературе разъяснялось, что следователь не имел права оспаривать указания прокуратуры о привлечении лица в качестве обвиняемого, даже если он не соглашался с фактическим основанием для этого; а свое несогласие следователь мог выразить только указанием на то, что лицо привлечено в качестве обвиняемого по требованию прокурора [П. П. 1882: 7]. Право прокуратуры требовать привлечения лица в качестве обвиняемого и обязанность следователя исполнить такое требование 6 марта 1895 г.⁶ и 5 апреля 1908 г. было подтверждено Сенатом [Устав уголовного судопроизводства 1914: 653].

Высказывались и мнения о том, что следователь должен был исполнять даже бесполезные предложения прокурора (например, о допросе ненужных свидетелей); при этом делалась оговорка о том, что после исполнения такого предложения прокурора следователь мог сообщить об этом суду, который не имел права обсуждать действия прокурора, однако мог сообщить об этом вышестоящему прокурору [П. П. 1882: 4–6]. На практике следователи иногда отказывались выполнять указания прокуратуры в связи с их незаконностью⁷. В таких случаях для разрешения возникшего конфликта прокурор мог обратиться в суд. Кроме того, прокурор имел право при неисполнении его законных указаний возбудить вопрос о дисциплинарной ответственности следователя.

Анализ законодательства показывает неправильность утверждения о том, что прокурор имел право отменять незаконные постановления судебных следователей и отстранять следователей от дальнейшего ведения следствия, если они допустили нарушение закона при расследовании уголовных дел [Савуляк 2010: 189]. Такое право имел только суд. Практические работники высказывали мнение о необходимости предоставить прокурорам право давать суду обязательные предложения об отводе следователей от про-

¹ Наказ министра юстиции, генерал-прокурора, чинам прокурорского надзора судебных палат и окружных судов. § 15. С. 25; § 27. С. 38–39.

² Высочайше учрежденная комиссия для пересмотра законоположений по судебной части. Труды. Т. 3. Разд. 1. С. 20.

³ Центральный государственный исторический архив Украины, г. Киев (ЦГИАУ). Ф. 317. Оп. 6. Д. 567. Л. 119.

⁴ Высочайше учрежденная комиссия для пересмотра законоположений по судебной части. Труды. Т. 2. С. 83; [Z. 1886: 118, 138].

⁵ Наказ министра юстиции, генерал-прокурора, чинам прокурорского надзора судебных палат и окружных судов. § 27. С. 39.

⁶ Сборник решений Общего собрания кассационных и первого с кассационными департаментов Правительствующего Сената за 30 лет (с 1866–1896 г.) / под ред. А. К. Гаугера. 3-е изд., пересм. и испр. СПб.: Гос. тип., 1905. С. 932.

⁷ Государственный архив Одесской области (ГАОО). Ф. 635. Оп. 1-а. Д. 15. Л. 42–45, 183–184, 236.

изводства следствия по конкретным делам¹. Однако это предложение не получило законодательного закрепления

Состояние прокурорского надзора за предварительным следствием

Министр юстиции требовал, чтобы работники прокуратуры обеспечивали постоянное и непрерывное наблюдение за ходом следствия, осуществляли надзор за действиями следователей не только по отдельным делам, но и за их служебной деятельностью вообще². В результате прокуратура выявляла самые различные нарушения следователями уголовно-процессуального законодательства: несвоевременный допрос задержанных лиц, незаконные аресты, нарушения при оформлении протоколов следственных действий, оставление без ответа заявлений арестованных лиц об изменении меры пресечения, невыполнение требований закона об ознакомлении обвиняемых с материалами дела после окончания следствия, небрежное оформление материалов уголовных дел и т. п.³

О выявленных нарушениях и вообще о неудовлетворительной деятельности следователей товарищи прокурора уведомляли прокурора, который в порядке надзора сообщал об этом председателю окружного суда и мог возбудить вопрос о дисциплинарной или судебной ответственности следователя⁴. При этом, по разъяснениям Главного военного суда, суд не вправе был уклоняться от обсуждения сообщений прокурора о нарушениях в деятельности следователя [Швейковский 1914: XIV, 40, 43]. Архивные материалы свидетельствуют о том, что по сообщениям прокуратуры суды в некоторых случаях возбуждали дисциплинарное производство в отношении следователей. Однако чаще всего они ограничивались тем, что указывали следователям на допущенные нарушения, разъясняли им неправильность их действий,

рекомендовали в дальнейшем не нарушать закон или же просто принимали объяснения следователя к сведению. Во многих ситуациях такие решения суды принимали с учетом большой нагрузки следователей и общей удовлетворительности их деятельности⁵.

Несмотря на большой объем проводимой работы, положительных результатов в надзоре за производством следствия, по наблюдениям современников добивались только отдельные прокуратуры. При этом такие единичные проявления благоприятного влияния прокуратуры на состояние следствия не устраняли общих недостатков надзора⁶.

С самого начала судебной реформы в Министерство юстиции поступала информация о недостатках прокурорского надзора за следствием. В отчете Министерства за 1868 г. указано, что предписание закона о наблюдении прокуроров за производством следствия остается «во многих отношениях мертвою буквою»⁷. По утверждению в 1874 г. прокурора Одесской судебной палаты Г. А. Евреинова, деятельного наблюдения за следствием во время его производства почти не проводилось. Неудовлетворительность и формальность надзора за следствием работники прокуратуры признавали и в начале 1880-х гг.⁸ В юридической литературе и прессе также отмечались «полная несостоятельность» [Фукс 1889: 39], «полное отсутствие» наблюдения за производством следствия [Тимановский 1883: 299], констатировалось, что прокурорский надзор за следствием «был в большинстве случаев слаб или недостаточно энергичен, за исключением немногих дел, выдававшихся по своей важности» [Даневский 1895: 3].

Нередко вместо изучения уголовных дел товарищи прокурора ограничивались запросом у следователей информации о том, в каком положении находятся конкретные дела и какие меры приняты для их скорейшего окончания⁹.

¹ Материалы для пересмотра законоположений о порядке производства предварительных следствий. Ч. 2. С. 196.

² Сборник циркуляров и инструкций Министерства юстиции. С 1 января 1865 по 31 декабря 1877 г. СПб.: Тип. Правительствующего Сената, 1878. С. 318.

³ Государственный архив Ростовской области (ГАРО). Ф. 835. Оп. 1. Д. 514. Л. 5, 10–11; Д. 515. Л. 1, 5, 27.

⁴ ЦГИАУ. Ф. 317. Оп. 6. Д. 307. Л. 63–64, 92–93, 95, 102, 104-об.; ГАРО. Ф. 835. Оп. 1. Д. 514. Л. 5, 7, 9, 10, 19; Д. 515. Л. 1, 3, 19; Д. 572. Л. 1–3; Наказ министра юстиции, генерал-прокурора, чинам прокурорского надзора судебных палат и окружных судов. § 28. С. 40.

⁵ ГАОО. Ф. 635. Оп. 1-а. Д. 15. Л. 16, 49-об., 186, 250-об.–251; ГАРО. Ф. 835. Оп. 1. Д. 226. Л. 63–63-об.; Д. 514. Л. 8, 12; Д. 515. Л. 14, 17, 36–39; Д. 572. Л. 3; ЦГИАУ. Ф. 317. Оп. 6. Д. 307. Л. 64, 113.

⁶ По поводу инструкции прокуроров судебных палат // Киевлянин. 1882. № 3. С. 2.

⁷ Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1405. Оп. 521. Д. 93. Л. 47-об.

⁸ Материалы для пересмотра законоположений о порядке производства предварительных следствий. С. 37, 214, 216, 220.

⁹ ГАОО. Ф. 634. Оп. 1. Д. 778. Л. 17, 34.

Правительственные комиссии, созданные для пересмотра законодательства по судебной части, в 1869 и 1900 г. тоже обращали внимание на недостатки прокурорского надзора, однако не так негативно оценивали его состояние, называя прокурорский надзор за производством следствий «неуспешным» и «недостаточным». Они отмечали, что прокуратура сравнительно редко проявляла активное участие в делах во время производства следствия, указания давала в основном по особо важным делам и при этом обычно в конце следствия. Прокуратура ограничивалась в основном изучением окончанных следственных производств, в результате чего около 10 % дел возвращались для доследования¹.

Отсутствие фактического прокурорского надзора за следствием способствовало различным злоупотреблениям следователей, за которые они привлекались даже к уголовной ответственности. Например, в 1884 г. Санкт-Петербургская судебная палата осудила следователя Федорова по 49 обвинениям. На протяжении ряда лет у него оставались без расследования многие уголовные дела, которые он даже не записывал в книги учета и хранил у себя дома. В ходе сенаторской ревизии обнаружено 422 таких дела, однако в ежемесячных ведомостях, которые следователь представлял в суд, на 1 января 1883 г. значилось только 89 дел. На запросы прокурора следователь представлял ложную информацию о ходе расследования даже тех дел, по которым были арестованы обвиняемые. Этим нарушениям способствовало то, что прокуратура длительное время не сверяла отчетность следователя с информацией полиции о направленных ему делах, не проверяла его книги учета уголовных дел и не изучала сами уголовные дела. Все эти нарушения были выявлены только после проверки жалобы, поступившей от частного лица [Катков 1898: 512–513; Фукс 1889: 39; Z. 1886: 118, 138].

¹ Высочайше учрежденная комиссия для пересмотра законоположений по судебной части: Объяснительная записка к проекту новой редакции Устава уголовного судопроизводства: в 5 т. Т. 2. СПб.: Сенатская тип., 1900. С. 48; Материалы для пересмотра законоположений о порядке производства предварительных следствий. Приложение первое. С. 204, 205; Высочайше учрежденная комиссия для пересмотра законоположений по судебной части. Труды. Т. 3. Разд. 1. С. 20.

Прокуроры окружных судов получали замечания от прокуроров судебных палат, если нарушения при расследовании дел выявляли не они, а прокуратура палаты². Однако сами прокуроры судебных палат не всегда реагировали на известные им нарушения при производстве следствия. Например, по делу об армянской революционной организации «Дашнакцутюн» следователь Н. И. Лыжин совершил многочисленные подлоги, на что был подан ряд жалоб. Однако прокурор Новочеркасской судебной палаты И. М. Золотарев ограничился предложением не верить слухам о каких бы то ни было неправильностях, заявил, что следствие по этому делу является шедевром следственного искусства, и предупредил судей, что удовлетворение жалоб на следователя вызовет неудовольствие министра юстиции³. При рассмотрении дела в суде совершенные подлоги подтвердились; в связи с этим против следователя было возбуждено уголовное преследование, которое затем было прекращено в связи с признанием его невменяемым [Падение царского режима 1927: 370].

Отсутствие фактического прокурорского надзора за следствием способствовало различным злоупотреблениям следователей, за которые они привлекались даже к уголовной ответственности

Причины недостатков прокурорского надзора

Причины недостатков прокурорского надзора за производством предварительного следствия были объективными и субъективными.

К объективным причинам относились небольшой штат прокуратуры, многообразие ее обязанностей, не позволявшее сосредоточиться только на надзоре за следствием, а также постоянно увеличивающийся объем работы. Это с самого начала признавало Министерство юстиции, которое в своем отчете за 1868 г. указало, что недостаточность штата прокуратуры делала невозможным наблюдение не только за дознанием полиции, но и за предварительным следствием. Товарищи прокурора заведовали территориальными

² ГАРО. Ф. 835. Оп. 1. Д. 226. Л. 59–60.

³ Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 1467. Оп. 1. Д. 430. Л. 228-об.–229.

ми участками, в которые входили обычно два уезда, а иногда три и даже четыре¹. Поэтому физически они не могли осуществлять надзор за делами тех уездов, в которых не проживали постоянно, а бывали только один раз в месяц, приезжая на заседания мирового съезда. Товарищи прокурора давали заключения в мировых съездах, поддерживали обвинение в суде, посещали места лишения свободы, выполняли другую работу, а на надзор за следствием у них не оставалось времени². С большинством уголовных дел они знакомились не в ходе их расследования, а только после окончания следствия и представления следователем дел в прокуратуру.

В результате надзор за следствием стал «кабинетным», что признавали прокуроры судебных палат и даже министр юстиции³. Закон закрепил принцип постоянного прокурорского надзора (ст. 278 УУС), однако такой надзор за расследованием всех уголовных дел был физически невозможным, он мог осуществляться только в самых общих чертах или только по немногим наиболее важным делам. Это в разные годы признавали работники не только прокуратуры, но и суда, а также сенаторы [Даневский 1895: 60; Муравьев 1889: 525; Случевский 1916: 230 Z. 1886: 129]⁴.

При недостаточном штате товарищей прокуроров нагрузка на них постоянно возрастала. Если в 1872 г. на одного работника прокуратуры окружного суда в среднем приходилось 127 поступивших дел, то в 1914 г. – 448, т. е. в 3,5 раза больше⁵. По отдельным судебным округам нагрузка была еще больше. Так, за 1897–1905 гг. наибольшая нагрузка на одного товарища прокурора окружного суда была в округе Киевской судебной палаты в 1905 г. (587 дел)⁶,

¹ Материалы для пересмотра законоположений о порядке производства предварительных следствий. Приложение первое. С. 205.

² РГИА. Ф. 1405. Оп. 521. Д. 93. Л. 47-об.–49.

³ Там же. Л. 48; Материалы для пересмотра законоположений о порядке производства предварительных следствий. Ч. 2. С. 37, 145, 304–305.

⁴ См. также: Материалы для пересмотра законоположений о порядке производства предварительных следствий. Ч. 2. С. 215–216, 220, 235.

⁵ Свод статистических сведений по делам уголовным, возникшим в 1872 году. СПб.: Тип. Правительствующего Сената, 1873. С. 12; Всеподданнейший отчет министра юстиции за 1914 год. Пг.: Сенатская тип., 1915. С. 61.

⁶ Свод статистических сведений по делам уголовным, производившимся в 1904 году. СПб.: Сенатская

в 1914 г. – в Омском судебном округе (596 дел)⁷. У многих товарищей прокурора объем работы был еще больше. Например, одному из них за 10 месяцев 1910 г. поступило 726 дел⁸.

В военной прокуратуре нагрузка по уголовным делам на одного работника была значительно меньше. Она постепенно сократилась со 137 дел в 1872 г. до 45 в 1885 г. [Иллюстров 1890: 74–75], однако в революционный период начала XX в. резко возросла. При отсутствии большой нагрузки недостатки военно-прокурорского надзора за следствием объяснялись спецификой организации деятельности военной прокуратуры, особенно в военное время. Главный военный прокурор А. К. Имеретинский в 1882 г. отметил, что совместное пребывание в одном месте военного прокурора с его помощниками превращало надзор за следствием почти в фиктивный, так как из 74 военных следователей под надзором прокуратуры фактически работали только 15, которые находились в городах, где располагались военно-окружные суды и прокуратура [Столетие 1914: 375].

Для непосредственного надзора за производством следствия необходимо было выезжать в командировки. Однако по финансовым соображениям право командировок было ограниченным, поэтому надзор за следствием осуществлялся «попутно» при выездах работников прокуратуры на места для участия в заседаниях судов⁹. В связи с этим, по свидетельству современников, надзор превращался в основном «в бесплодную письменную форму» [Военный суд 1883: 154].

Субъективные причины недостатков прокурорского надзора были связаны с личными качествами товарищей прокурора, их добросовестностью и с тем, что они не проживали в уездах, которые были закреплены

тип., 1907. 518 с. Общий обзор. С. 8; Свод статистических сведений по делам уголовным, производившимся в 1905 году. СПб.: Сенатская тип., 1908. 514 с. Общий обзор. С. 8.

⁷ Всеподданнейший отчет министра юстиции за 1914 год. С. 61.

⁸ ГАРО. Ф. 835. Оп. 1. Д. 337. Л. 74.

⁹ Наказ министра юстиции, генерал-прокурора, чинам прокурорского надзора судебных палат и окружных судов. § 27. С. 38–39; Инструкция военно-прокурорскому надзору военно-окружных судов. § 10 // Военный сборник. 1891. № 1. Отд. 2. С. 50.

за ними для надзора. Постепенно товарищи прокурора переезжали из этих уездов жить в более престижные города, где находились окружные суды¹. Связанное с этим их редкое появление в своих надзорных участках приводило к тому, что наблюдение за ходом расследования уголовных дел было фрагментарным и формальным. Поэтому министр юстиции Д. Н. Набоков циркуляром от 14 августа 1879 г. № 14758 обязал расселить товарищей прокуроров окружных судов по их надзорным участкам, а в городах, в которых расположены окружные суды, оставить для жительства только самое необходимое их количество (не более двух-трех).

Циркуляр преследовал две цели: 1) обеспечить товарищам прокурора возможность более бдительно наблюдать за деятельностью судебных следователей, чаще посещать места заключения «и вообще быть ближе к населению»; 2) снизить путевые расходы². Исполнение указанного циркуляра благоприятно отразилось на ходе дознаний и предварительных следствий. Однако постепенно под различными предлогами началось отступление от требований министра юстиции. В результате к середине 1890-х гг. большинство товарищей прокурора проживало в городах, в которых находился суд³. К 1 января 1910 г. в своих закрепленных надзорных участках (т. е. в уездах за пределами места нахождения окружных судов) проживало только 14,7 % товарищей прокурора (133 из 907). При этом в округах 56 судов (из 106) все товарищи прокурора проживали в городах, в которых находились окружные суды. Отсутствие их в своих уездных участках неблагоприятно отражалось на качестве дознания и предварительного следствия. В связи с этим министр юстиции 15 марта 1910 г. вновь обязал прокуроров судебных палат до 1 сентября перевести товарищей прокурора на жительство в пределы закрепленных за ними надзорных участков⁴.

¹ РГИА. Ф. 1405. Оп. 521. Д. 93. Л. 49–49-об.

² Высочайше учрежденная комиссия для пересмотра законоположений по судебной части: Объяснительная записка к проекту новой редакции учреждения судебных установлений. Т. 2. Ч. 2. С. 181.

³ Высочайше учрежденная комиссия для пересмотра законоположений по судебной части. Труды. Т. 2. С. 201.

⁴ Циркуляр Министерства юстиции от 15 марта 1910 г. № 3269 // Журнал Министерства юстиции. 1910. № 5. С. 42–46.

Эффективность надзора за следствием зависела также от опытности товарищей прокурора. Однако на эти должности иногда назначались лица, которые сами уголовные дела не расследовали и даже не рассматривали, поэтому влияние таких товарищей прокурора на предварительное следствие не всегда достигало цели⁵.

Предложения и меры по повышению уровня прокурорского надзора

Для устранения имевшихся недостатков прокурорского надзора высказывались различные предложения. В первую очередь предлагалось увеличить штат прокуратуры, чтобы товарищ прокурора был в каждом уезде⁶. Предлагалось также прокурорский надзор ограничить наблюдением за уголовным преследованием и сбором доказательств, а наблюдение за сроками расследования и внешним делопроизводством следователей сохранить за судами⁷. В юридической литературе и законопроектной работе были и более радикальные предложения. На практике работники прокуратуры не имели физической возможности осуществлять постоянный надзор за всеми делами непосредственно в ходе их расследования. В связи с этим бывший прокурор П. Н. Обнинский предлагал вообще отменить этот надзор и сохранить только надзор за полнотой завершеного расследования при изучении прокурором поступившего к нему от следователя оконченого дела [Обнинский 1891: 67]. Один из следователей предложил сохранить за прокуратурой в ходе предварительного следствия только надзорные полномочия и исключить ее право давать по делам указания⁸.

В военном ведомстве после окончания Русско-турецкой войны практические работники высказали предложения об улучшении военно-прокурорского надзора в полевых военных судах, так как в военное время из-за отдаленности прокуратуры от места производства следствия надзор за ним в большинстве случаев не производился. Предлагалось, чтобы прокуроры не находились на одном

⁵ Высочайше учрежденная комиссия для пересмотра законоположений по судебной части. Труды. Т. 5. С. 24.

⁶ Материалы для пересмотра законоположений о порядке производства предварительных следствий. Ч. 2. С. 67, 73, 140, 238–239, 308, 394, 396.

⁷ Там же. Ч. 2. С. 393.

⁸ Там же. С. 396.

месте, а «циркулировали» около войск, объезжали периодически (или немедленно по возникшему делу) части войск, наблюдали за следствием на месте его производства, давали заключения по делам, получали мнение начальника части и составляли обвинительные акты, не выезжая из места расположения части [Максимов 1879: 24, 31; Шендзиковский 1892: 51, 52].

С целью сделать надзор за производством следствия действенным главный военный прокурор А. К. Имеретинский в 1882 г. предложил децентрализовать прокурорский надзор, т. е. часть помощников прокуроров рассредоточить по местам расположения штабов пехотных дивизий. Это предложение обсудили в военном ведомстве, и в большинстве поступивших на него отзывов децентрализация военно-прокурорского надзора была признана полезной и даже необходимой мерой. Однако в некоторых отзывах обращалось внимание на вред от установления такого порядка распределения помощников военного прокурора в округе, поскольку децентрализация препятствовала бы наблюдению за их деятельностью, нагрузка была бы крайне неравномерной, а надзор за следствием сводился бы к надзору за действиями, производившимися в месте пребывания помощника военного прокурора. Кроме того, переход к децентрализации вызвал бы новые расходы. Эти и некоторые другие соображения побудили главного военного прокурора отказаться от проекта децентрализации прокурорского надзора [Столетие 1914: 360, 375–377].

Министр юстиции также принимал меры для повышения качества прокурорского надзора. В частности, чтобы контролировать периодичность изучения уголовных дел, он циркуляром от 10 мая 1916 г. № 4350 предписал товарищам прокурора ежемесячно отчитываться о количестве дел, которое они проверили в течение месяца в каждом следственном участке, и о причинах, по которым эта обязанность ими не была исполнена¹.

Заключение

Прокуратура имела необходимые полномочия для осуществления надзора за предварительным следствием. Однако по ряду объективных причин она не могла в необходимой степени реализовать их по всем уголовным делам непосредственно в ходе следствия, а субъективные причины еще больше снижали качество прокурорского надзора. Надлежащий надзор отдельных прокуратур не устранял общих недостатков прокурорского надзора в масштабах всей империи. Надзор в ходе предварительного следствия по большинству дел был недостаточным, формальным или вообще не производился. В результате свои надзорные полномочия прокуратура реализовывала в основном после окончания следствия, при изучении поступающих от следователей окончанных уголовных дел, а недостатки прокурорского надзора способствовали появлению недостатков у предварительного следствия.

¹ ГАРО. Ф. 41. Оп. 1. Д. 164. Л. 24.

Список литературы

З. За лето (Юридическая хроника) // Журнал гражданского и уголовного права. 1886. Кн. 8.

Военный суд, его защитники и разрушители. СПб.: Тип. М. И. Румша, 1883. 197 с.

Горбачев В. П. Влияние прокурора на применение заключения под стражу как меры пресечения по судебной реформе 1864 года в Российской империи // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. 2016. № 1. С. 224–229.

Городыцкий Я. Обстановка деятельности судебных следователей // Журнал гражданского и уголовного права. 1884. Кн. 9. С. 95–168.

Грёдингер Ф. И. Прокурорский надзор за пятьдесят лет, истекших со времени его преобразования по Судебным уставам императора Александра II. Пг.: Сенатская тип., 1915. 55 с.

Даневский В. П. Наше предварительное следствие, его недостатки и реформа. М.: Т-во скоропечатни А. А. Левенсон, 1895. 89 с.

Иллюстров И. Военные суды в русской армии за 25-летие. 1861–1885 г.: Обзор статистических сведений по Всеподданнейшим отчетам военного министерства. М.: Типолит. А. Тяжелова, 1890. 162 с.

Катков М. Н. Собрание передовых статей Московских ведомостей. 1884 год. М.: Тип. В. В. Чичерина, 1898. 671 с.

Максимов Н. Статистический очерк военно-судной части во время войны 1877–1878 гг. на Балканском полуострове. Ч. 1. СПб.: Тип. т-ва «Общественная польза», 1879. 35 с.

Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. М.: Университетская тип., 1889. Т. 1. 552 с.

Обнинский П. Н. Предстоящая реформа в нашей следственной части, как средство устранения замечаемых в ней недостатков (из наблюдений бывшего прокурора) // Юридический вестник. 1891. Т. 7. Кн. 1. С. 60–84.

П. П. Пределы обязательности прокурорских предложений, обращенных к следователю // Криминалист. 1882. № 4. С. 4–7.

Падение царского режима / ред. П. Е. Щеголева. Л.: Гос. изд-во, 1927. Т. 7. 477 с.

Рощина Ю. В. Судебный следователь в уголовном процессе дореволюционной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 32 с.

Савуляк Р. В. Реорганізація органів прокуратури за судовою реформою 1864 року в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2010. 237 с.

Случевский В. Об ограничении прав защиты по вызову свидетелей // Журнал Министерства юстиции. 1916. № 1. С. 205–232.

Столетие военного Министерства. 1802–1902. Т. 12. Кн. 1. Ч. 2 / под ред. В. А. Апушкина. СПб.: Тип. т-ва М. О. Вольф, 1914. 499 с.

Тимановский А. Внутренние судебные порядки // Юридический вестник. 1883. № 2. С. 292–317.

Устав уголовного судопроизводства. Систематический комментарий / под общ. ред. М. Н. Гернета. М.: Тип. А. И. Мамонтова, 1914. Вып. III. С. 584–944.

Фукс В. Я. Суд и полиция. М.: Университетская тип., 1889. Ч. 2. 232 с.

Швейковский П. А. Устав военно-судебный (Св. Воен. Пост. 1869 г., кн. XXIV. изд. 4). СПб.: Тип. М. Волковича, 1914. 1512 с.

Шендзиковский И. О военном суде в военное время (полевом военном суде). СПб.: Тип. департамента уделов, 1892. 127 с.

Василий Павлович Горбачев – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Донбасского государственного университета юстиции (ДГУЮ Минюста России). 283049, Российская Федерация, Донецк, ул. Лебединского, д. 9. E-mail: gorvp58@mail.ru.

ORCID: 0000-0001-8632-8768

Prosecutor's Supervision of the Preliminary Investigation in the Russian Empire after the Judicial Reform of 1864

The article considers the role of the prosecutor at the stage of preliminary investigation in the Russian Empire. It reveals not only the legal foundations of prosecutorial supervision, but also the actual practice of its implementation after the judicial reform of 1864. The workload, subject and methods of supervisory work of the prosecutor's office are analyzed. Attention is drawn to the conflicts between the Prosecutor's Office and judicial investigators. The violations that the Prosecutor's Office revealed in the activities of investigators and the effectiveness of the response to them are shown. The shortcomings of the prosecutor's supervision over the preliminary investigation are analyzed. The conclusion is made about the low quality of prosecutor's supervision directly during the preliminary investigation and about the realization of supervision mainly in the study of criminal cases in which the preliminary investigation has already been completed and which are submitted by the judicial investigator to the prosecutor's office. As a result, supervision was largely of an «armchair» nature. The lack of actual prosecutorial supervision over the investigation contributed to various abuses by investigators.

The objective and subjective reasons for the shortcomings of the prosecutor's supervision are shown (a small staff of the Prosecutor's Office, a large amount of work, personal qualities of employees,

etc.). *Proposals and measures taken to increase the quality of this supervision were considered. Attention is drawn to some inaccuracies in the coverage of this issue in certain studies.*

Keywords: *judicial reform of 1864, prosecutor, prosecutor's supervision, judicial investigator, preliminary investigation, criminal case*

Recommended citation

Gorbachev V. P. *Prokurorskii nadzor za predvaritel'nym sledstviem v Rossiiskoi imperii posle sudebnoi reformy 1864 g.* [Prosecutor's Supervision of the Preliminary Investigation in the Russian Empire after the Judicial Reform of 1864], *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2023, no. 4, pp. 85–95, DOI: 10.34076/2410_2709_2023_4_85.

References

Apushkin V. A. (ed.) *Stoletie voennogo ministerstva. 1802–1902* [The Centenary of the War Ministry. 1802–1902], Saint Petersburg, Tip. t-va M. O. Vol'f, 1914, vol. 12, book 1, pt. 2, 499 p.

Danevskii V. P. *Nashe predvaritel'noe sledstvie, ego nedostatki i reforma* [Our Preliminary Investigation, Its Shortcomings and Reform], Moscow, T-vo skoropechatni A. A. Levenson, 1895, 89 p.

Fuks V. Ya. *Sud i politsiya* [Court and Police], Moscow, Universitetskaya tip., 1889, pt. 2, 232 p.

Gernet M. N. (ed.) *Ustav ugolovnogo sudoproizvodstva. Sistemicheskii kommentarii* [The Statute of Criminal Proceedings. Systematic Commentary], Moscow, Tip. A. I. Mamontova, 1914, vol. 3, pp. 584–944.

Gorbachev V. P. *Vliyanie prokurora na primeneniye zaklyucheniya pod strazhu kak mery presecheniya po sudebnoi reforme 1864 goda v Rossiiskoi imperii* [Prosecutor's Influence on the Use of Detention as a Measure of Restraint on Judicial Reform in 1864 in the Russian Empire], *Vestnik Akademii MVD Respubliki Belarus'*, 2016, no. 1, pp. 224–229.

Gorodyskii Ya. *Obstanovka deyatelnosti sudebnykh sledovatelei* [The Situation of the Activity of Judicial Investigators], *Zhurnal grazhdanskogo i ugolovnogo prava*, 1884, no. 9, pp. 95–168.

Gredinger F. I. *Prokurorskii nadzor za pyat'desyat let, istekshikh so vremeni ego preobrazovaniya po Sudebnym ustavam imperatora Aleksandra II* [Prosecutor's Supervision for the Fifty Years that Have Elapsed since Its Transformation under the Judicial Statutes of Emperor Alexander II], Petrograd, Senatskaya tip., 1915, 55 p.

Illyustrov I. *Voennye sudy v russkoi armii za 25-letie. 1861–1885 g.: Obzor statisticheskikh svedenii po Vsepoddanneishim otchetam voennogo ministerstva* [Military Courts in the Russian Army for the 25th Anniversary. 1861–1885: A Review of Statistical Data on the Most Submissive Reports of the War Ministry], Moscow, Tipolit. A. Tyazhelova, 1890, 162 p.

Katkov M. N. *Sobranie peredovykh statei Moskovskikh vedomostei. 1884 god* [Collection of Leading Articles of the Moscow Vedomosti. 1884], Moscow, Tip. V. V. Chicherina, 1898, 671 p.

Maksimov N. *Statisticheskii ocherk voenno-sudnoi chasti vo vremya voiny 1877–1878 gg. na Balkanskom poluostruve* [Statistical Sketch of the Military-Judicial Unit during the War of 1877–1878 on the Balkan Peninsula], Saint Petersburg, Tip. t-va «Obshchestvennaya pol'za», 1879, pt. 1, 35 p.

Murav'ev N. V. *Prokurorskii nadzor v ego ustroistve i deyatelnosti* [Prosecutor's Supervision in Its Structure and Activities], Moscow, Universitetskaya tip., 1889, vol. 1, 552 p.

Obninskii P. N. *Predstoyashchaya reforma v nashei sledstvennoi chasti, kak sredstvo ustraneniya zamechaemykh v nei nedostatkov (iz nablyudenii byvshego prokurora)* [The Upcoming Reform in our Investigative Unit, as a Means of Eliminating the Shortcomings Noticed in It (From the Observations of the Former Prosecutor)], *Yuridicheskii vestnik*, 1891, vol. 7, no. 1, pp. 60–84.

P. P. *Predely obyazatel'nosti prokurorskikh predlozhenii, obrashchennykh k sledovatelyu* [The Limits of the Obligation of the Prosecutor's Proposals Addressed to the Investigator], *Kriminalist*, 1882, no. 4, pp. 4–7.

Roshchina Yu. V. *Sudebnyi sledovatel' v ugovnom protsesse dorevolutsionnoi Rossii* [Judicial Investigator in the Criminal Procedure of Pre-Revolutionary Russia]: autoabstr. of cand. jur. sc. thesis, Moscow, 2006, 32 p.

Savulyak R. V. *Reorganizatsiya organiv prokuraturi za sudovoyu reformoyu 1864 roku v Ukraïni* [Reorganization of Public Prosecutor's Office in Ukraine According to 1864 Court Reform]: cand. jur. sc. thesis, Lviv, 2010, 237 p.

Shchegolev P. E. (ed.) *Padenie tsarskogo rezhima* [The Fall of the Tsarist Regime], Leningrad, Gos. izd-vo, 1927, vol. 7, 477 p.

Shendzikovskii I. *O voennom sude v voennoe vremya (polevom voennom sude)* [About the Military Court in Wartime (Field Military Court)], Saint Petersburg, Tip. departamenta udelov, 1892, 127 p.

Shveikovskii P. A. *Ustav voenno-sudebnyi (Sv. Voen. Post. 1869 g., kn. XXIV. izd. 4)* [The Statute of the Military-Judicial (Code of Military Rulings. 1869, book XXIV. ed. 4), Saint Petersburg, Tip. M. Volkovicha, 1914, 1512 p.

Sluchevskii V. *Ob ogranichenii prav zashchity po vyzovu svidetelei* [On the Restriction of the Rights of the Defense to Call Witnesses], *Zhurnal Ministerstva yustitsii*, 1916, no. 1, pp. 205–232.

Timanovskii A. *Vnutrennie sudebnye poryadki* [Internal Judicial Procedures], *Yuridicheskii vestnik*, 1883, no. 2, pp. 292–317.

Voennyi sud, ego zashchitniki i razrushiteli [The Military Court, Its Defenders and Destroyers], Saint Petersburg, Tip. M. I. Rumsha, 1883, 197 p.

Z. *Za leto* (Yuridicheskaya khronika) [Over the Summer (Legal Chronicle)], *Zhurnal grazhdanskogo i ugovnogo prava*, 1886, book 8.

Vasily Gorbachev – candidate of juridical sciences, associate professor of the Department of theory and history of state and law. 283049, Russian Federation, Donetsk, Lebedinskogo str., 9. E-mail: gorvp58@mail.ru.

ORCID: 0000-0001-8632-8768

Дата поступления в редакцию / Received: 08.08.2023

Дата принятия решения об опубликовании / Accepted: 25.09.2023
