

ИНСТИТУТ ВЛАСТИ ПРОКУРОРА В РОССИИ

© 2011 г. Василий Николаевич Галузо¹

Краткая аннотация: в статье речь идет об институте власти прокурора. Причем проведено разграничение между государственно-правовым институтом прокуратуры и институтом власти прокурора. Указано на несовершенство Указа Президента РФ от 29 декабря 1995 г. в части установления праздничного дня – Дня работника прокуратуры Российской Федерации. Дана периодизация истории развития института власти прокурора в России.

Annotation: in article it is a question of institute of the power of the public prosecutor. And differentiation between state-legal institute of Office of Public Prosecutor and institute of the power of the public prosecutor is spent. It is specified in imperfection of the Decree of the President of the Russian Federation from December, 29th, 1995 regarding a holiday establishment – Day of the worker of Office of Public Prosecutor of the Russian Federation. The periodization of history of development of institute of the power of the public prosecutor in Russia is given.

Ключевые слова: институт власти прокурора, узаконение, День работника прокуратуры Российской Федерации, должность прокурора, этапы института власти прокурора, правление, правовой нигилизм.

Key words: institute of the power of the public prosecutor, legislation, Day of the worker of Office of Public Prosecutor of the Russian Federation, a post of the public prosecutor, stages of institute of the power of the public prosecutor, board, legal nihilism.

В данной статье рассмотрен один из правовых институтов – институт власти прокурора, существующий в России² уже более трех веков. История развития данного института неразрывно связана с историей развития России. Несмотря на кардинальные изменения, произошедшие в нашем государстве, вплоть до изменения характера общественно-экономических отношений, институт власти прокурора сохранился, хотя и в существенно модифицированном виде.

Как и всякому правовому явлению, институту власти прокурора присущи три этапа: возникновение, развитие и гибель. Обычно его возникновение увязывают с Именным указом “О обязанностях сенатских членов, о заседании воинских коллегий, иностранной и берг-коллегий в Сенате, о бытии при Сенате Генерал- и Обер-прокурорам, рекетмейстеру, экзекутору и герольдмейстеру, а

в каждой коллегии по прокурору; о выборе кандидатов к оным местам и о чинении при сем выборе и баллотировании присяги по приложенной форме”, “данном Сенату” 12 января 1722 г.³ Именно от даты принятия данного “узаконения”⁴ ведется отсчет лет существования института власти прокурора в России⁵. Правовой основой для закрепления этого юридического факта является Указ Президента РФ “Об установлении Дня работника прокуратуры Российской Федерации” от 29 декабря 1995 г.⁶ (далее – Указ Президента РФ от 29 декабря 1995 г.), в соответствии с которым ежегодно в нашей стране День работника прокуратуры Российской Федерации празднуется 12 января (в 2011 г. – 289-я годовщина с момента ее учреждения). Полагаем возможным высказать суждение об условности даты, с которой нынче ведется “летосчисление” существования института власти прокурора в России, ибо данный институт существовал еще в Государстве Российском

¹ Доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин Института международного права и экономики им. А.С. Грибоедова, кандидат юридических наук (E-mail: vgrmn@yandex.ru).

² Считаю, что термин “Россия” необходимо использовать только в качестве родового для именованного одного и того же государства на различных этапах его существования, но не использовать его исключительно для именованного конкретного этапа, как это предложено законодателем для так называемого постсоветского этапа развития государства (с 25 декабря 1991 г.). Подробнее об этом см.: Галузо В.Н. Систематизация законодательства в России (Историко-правовое исследование). М., 2009. С. 4, 5; Его же. Конституционно-правовой статус России: проблема наименования государства // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2010. № 5.

³ См.: ПСЗ РИ-1. Т. VI. № 3877.

⁴ Термин “узаконение” необходимо использовать для именованного нормативных правовых актов Российской Империи (подробнее об этом см.: Галузо В.Н. О системе узаконений в Российской Империи // Закон и право. 2009. № 9. С. 110–112).

⁵ См. об этом, например: Российский прокурорский надзор. Учебник / Под ред. А.Я. Сухарева. М., 2001. С. 41–45; Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор. Учебник. М., 2007. С. 18–33; Григорьев В.Н., Победкин А.В., Яшин В.Н., Калинин В.Н. Прокурорский надзор. Учебное пособие. М., 2007. С. 35–57.

⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 2. Ст. 62.

до учреждения должности прокурора⁷. Впервые упоминание о должности прокурора, полномочия которой и составляют содержание правового института – института власти прокурора, нами обнаружено еще до принятия Именного указа от 12 января 1722 г. в Резолюции Обер-прокурора Синода на докладные пункты от прокурорских Монастырского приказа дел от 1 апреля 1721 г.⁸: “1. О посылке доношений по делам о протестах к Обер-прокурору вместе с пакетами Монастырского приказа; 2. о неделании предложения Синодальной конторе по делам, не терпящим отлагательства; 3. о данных от Синодальной конторы Монастырскому приказу указам не согласно с приговорами Синода; 4. о недовольных разного сословия людям действиями подведомственных Синоду мест и о посылке письменных доношений к Обер-прокурору; 5. о донесении Обер-прокурору о протоинквизиторах и инквизиторах, престаупающих должность их; 6. о руководстве коллегиям канцеляриями и конторам при отлучке во время каникул и праздничных дней Регламентом”. Но и дата 1 апреля 1721 г. также не может быть принята в качестве начала “летосчисления” института власти прокурора, ибо в данном узаконении речь идет о должности прокурора, состоявшей при Правительствующем Синоде. Вероятно, имелись и иные узаконения, к сожалению, не включавшиеся ни в одно из трех собраний многогласного Полного собрания законов Российской Империи (ПСЗ РИ-1, ПСЗ РИ-2, ПСЗ РИ-3). Поэтому еще его составителями предлагалось сформировать так называемое Дополнительное собрание⁹.

Прежде чем приступить к характеристике наиболее значимых узаконений о должности прокурора, необходимо дать периодизацию истории развития института власти прокурора в России. Итак, развитие института власти прокурора в России может быть представлено в виде **трех этапов: досоветский (“императорский”)** (1721–1917); **советский** (1917–1991); **постсоветский** (1991–2010)¹⁰.

⁷ Подробнее об этом см.: Галузо В.Н. Условия формирования института власти прокурора в Государстве Российском // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2009. № 9. С. 97–99; *Его же*. Предпосылки формирования института власти прокурора в Государстве Российском // Там же. № 10. С. 92–94.

⁸ См.: ПСЗ РИ-1. Т. VI. № 3769.

⁹ Подробнее об этом см.: Галузо В.Н. Систематизация законодательства в России (1649–1913). Учебное пособие. М., 2007. С. 67–71.

¹⁰ Подробнее об этом см.: История прокуратуры России (Историко-правовой анализ). Учебное пособие для студентов вузов / Под ред. А.Г. Звягинцева. М., 2010. С. 105–157.

Выделение трех этапов института власти прокурора предопределено сменой форм правления и изменением общественно-экономических отношений в России. Каждый этап подразделен на несколько периодов. Для установления условий и предпосылок возникновения института власти прокурора в Государстве Российском (до 1721 г.) нами охвачен период правотворческой деятельности в правление Государя, Царя и Великого Князя Алексея Михайловича (27 лет – с 1649 по январь 1676 г.), Государя, Царя и Великого Князя Федора Алексеевича (6 лет и 3 мес. – с 1676 по апрель 1682 г.), в совместном правлении Государя, Царя и Великого Князя Иоанна Алексеевича и Государя, Царя и Великого Князя Петра Алексеевича (13 лет 9 мес. – с апреля 1682 по январь 1696 г.) и в единоличном правлении Государя, Царя и Великого Князя Петра Алексеевича (с января 1696 по январь 1721 г.)¹¹.

Первый этап института власти прокурора охватывает период с 22 октября 1721 г. по 3 марта 1917 г. В этот исторический отрезок времени для именованного государства необходимо использовать термин “Российская Империя”. Правовой основой для данного утверждения является узаконение “Акт поднесения Государю, Царю Петру I титула Императора Всероссийского и наименования: Великого и Отца Отечества”, принятое 22 октября 1721 г.¹² Ранее данный этап именовался как “досоветский этап прокуратуры” и структурировался (правда, несколько иным образом ввиду ее предназначения¹³) на следующие **пять периодов**:

1722–1762 гг. (от известного Именного указа Государя Императора Петра Алексеевича до начала правления Государыни Императрицы Екатерины Алексеевны – Екатерины Второй (Екатерины II) – **период возникновения института власти прокурора**;

1762–1811 гг. (от восшествия на престол Государыни Императрицы Екатерины Алексеевны до принятия Манифеста “Общее учреждение министерств”) – **период развития института власти прокурора при формировании системы разделения властей**;

1811–1855 гг. (от момента принятия Манифеста “Общее учреждение министерств” до начала правления Государя Императора Александра

¹¹ Подробнее об этом см.: Галузо В.Н. Власть прокурора в России (Историко-правовое исследование). М., 2008. С. 17–19, 24–56.

¹² См.: ПСЗ РИ-1. Т. VI. № 3840.

¹³ См. об этом: Прокурорский надзор. Учебник для вузов / Под ред. Г.П. Химичевой. М., 2001. С. 26, 27.

Николаевича – Александра Второго (Александра II) – **период развития института власти прокурора в системе исполнительной власти;**

1855–1881 гг. (правление Государя Императора Александра Николаевича) – **период правовых реформ**, когда преобладала тенденция вовлечения должности прокурора в систему органов судебной власти;

1881–1917 гг. (с момента убийства Государя Императора Александра Николаевича до начала Великой Октябрьской социалистической революции) – **революционный период.**

Подобный подход не утратил актуальности и до нынешнего времени. Однако более совершенным представляется структурирование первого этапа института власти прокурора в зависимости от правления. Исчерпывающий перечень правлений в Российской Империи¹⁴ позволил выделить следующие периоды института власти прокурора: институт власти прокурора в правление Государя Императора Петра Алексеевича – Петра Первого (Петра I); Государыни Императрицы Екатерины Алексеевны – Екатерины Первой (Екатерины I); Государя Императора Петра Алексеевича – Петра Второго (Петра II); Государыни Императрицы Анны Иоанновны; бывшего герцога Курляндского и принцессы Анны Брауншвейг-Люнебургской; Государыни Императрицы Елисаветы Петровны; Государя Императора Петра Федоровича – Петра Третьего (Петра III); Государыни Императрицы Екатерины Алексеевны; Государя Императора Павла Петровича – Павла Первого (Павла I); Государя Императора Александра Павловича – Александра Первого (Александра I); Государя Императора Николая Павловича – Николая Первого (Николая I); Государя Императора Александра Николаевича; Государя Императора Александра Александровича – Александра Третьего (Александра III); Государя Императора Николая Александровича – Николая Второго (Николая II). Завершается данный этап датой принятия (3 марта 1917 г.) узаконения “Об отказе Великого Князя Михаила Александровича от восприятия верховной власти впредь до установления в Учредительном собрании образа правления и новых основных законов Государства Российского”¹⁵. Днем ранее (2 марта 1917 г.) Государь Император Николай Александрович

подписал принципиально важное для России узаконение “Об отречении Государя Императора Николая II от Престола Государства Российского и о сложении с себя верховной власти”¹⁶. Период времени с 3 марта по 26 октября 1917 г. еще в недостаточной мере исследован. Однако именно в этот период осуществилась смена формы правления. В более ранней публикации указывалось, что Временным правительством было принято постановление “О провозглашении России республикой”¹⁷. В дальнейшем при исследовании соответствующего официального источника опубликования за 1917 г. (с 3 января по 28 ноября)¹⁸ нами не обнаружено поименованного узаконения. Вероятно, Временным правительством¹⁹ оно вообще не принималось. Поэтому остается дискуссионным вопрос об именовании России в период времени с 3 марта по 26 октября 1917 г.

При определении временных границ двух последующих этапов нами сохранена преемственность с ранее опубликованными работами. **Второй этап** института власти прокурора в Советской России охватывает период с 26 октября 1917 г. по 12 декабря 1991 г. и подразделен на **шесть периодов:**

период революционной законности (с 26 октября 1917 г. по 1 августа 1922 г.);

период формирования института власти советского прокурора (с 1 августа 1922 г. по 20 июня 1933 г.);

период конституционного реформирования (с 20 июня 1933 г. по 22 июня 1941 г.);

военный период (с 22 июня 1941 г. по 19 марта 1946 г.);

послевоенный период (с 19 марта 1946 г. по 7 октября 1977 г.);

переходный период (с 7 октября 1977 г. по 2 января 1992 г.).

И наконец, **третий этап** института власти прокурора имеет лишь начало (2 января 1992 г.) и продолжается до настоящего времени. Он подразделен на **два периода: предконституцион-**

¹⁴ Впервые представлен в виде таблицы “Хронология правлений в Государстве Российском (1649–1721) и в Российской Империи (1721–1917)” (см.: Прокурорский надзор. Учебник для студентов вузов / Под ред. О.А. Галустьяна, А.В. Ендольцевой, И.А. Андреева. М., 2007. С. 389–391).

¹⁵ См.: СУ ВП. 1917. Отд. первый. № 54. Ст. 345.

¹⁶ См.: СУ ВП. 1917. Отд. первый. № 54. Ст. 344.

¹⁷ См.: Прокурорский надзор. Учебник для вузов / Под ред. Г.П. Химичевой. С. 374.

¹⁸ См.: СУ ВП. 1917. Отд. первый. Первое полугодие (№ 1–150). Второе полугодие (№ 151–286).

¹⁹ Анализ положений одного узаконения позволяет нам высказать суждение о замене термина “Временное правительство” на термин “Российское временное правительство” (“РВП”) (см.: О новой государственной печати. Определение Правительствующего Сената // СУ ВП. Отд. первый. № 82. Ст. 479).

ный (со 2 января 1992 г. по 21 сентября 1993 г.) и **конституционный** (с 21 сентября 1993 г.). Водоразделом между указанными периодами избран известный Указ Президента РФ “О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации” от 21 сентября 1993 г.²⁰

Такова общая характеристика периодизации истории развития института власти прокурора в России.

На досоветском этапе развития института власти прокурора прослеживается тенденция на приоритет должности прокурора по отношению к присутственному месту. Эта тенденция получила юридическое закрепление в Именном указе от 12 января 1722 г. Правда, термин “должность прокурора” в этом узаконении не употребляется, имеется лишь термин “должность” относительно “президентов воинских коллегий и иностранной и берг-коллегии”. В пункте же 4 Именного указа имеется следующее предписание: “Надлежит быть при Сенате Генерал-прокурору и Обер-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать Генерал-прокурору”.

Непосредственно о должности прокурора речь идет в Именном указе “О должности Генерал-прокурора” от 27 апреля 1722 г.²¹ Данный нормативный правовой акт структурно состоит из 12 пунктов. Ввиду важности содержания п. 1 приводим его полностью: “Генерал-прокурор повинен сидеть в Сенате и смотреть накрепко, дабы Сенат свою должность хранил, и во всех делах, которые к сенатскому рассмотрению и решению подлежат, истинно, ревностно и порядочно, без потери времени, по регламентам и указам отправлял, разве какая законная причина к отправлению ему помешает, что все записывать повинен в свой журнал. Также накрепко смотреть, чтоб в Сенате не на столе только дела вершились, но самым действием по указам исполнялись, в чем он должен спрашивать у тех, кто на что указы получил, исполнено ль по ним в такое время, в которое начало и совершенство онаго исполнено быть может; и буде не исполнено, то ему ведать надлежит, для какой причины, невозможность ли какая помешала, или по какой страсти, или за леностью, и о том немедленно Сенату предлагать должен, для чего повинен иметь книгу, в которой записывать на одной половине, в которой день какой указ состоялся, а на другой половине записывать, когда что по оному указу исполнено или не исполнено

и для чего, и прочия обстоятельства нужные внести”. Приведенное положение позволяет высказать суждение о том, что базовым узаконением о должности прокурора все-таки является Именной указ от 27 апреля 1722 г., но не Именной указ от 12 января 1722 г. Поэтому в Указе Президента РФ от 29 декабря 1995 г. следовало бы указать дату не 12 января, а иную – 27 апреля.

Предписание осуществлять “надзор” должностью прокурора обнаружено в Именном указе “О предписании коллежским прокурорам иметь бдительный надзор за течением дел в конторах коллегий”, “данном Генерал-прокурору” 20 мая 1724 г.²²

В последующем принимались узаконения, в которых подтверждалось существование именно должности прокурора. Например, в правление Государыни Императрицы Анны Иоанновны был принят Манифест “О назначении при Сенате Генерал-прокурора и в помощь ему Обер-прокурора, об определении в коллегиях и других судебных местах прокуроров и о наблюдении Сенату, чтоб челобитчики правым и нелицемерным судом удовольствованы, а в государственных делах рассмотрение и решение чинимы были со всякою ревностью и добрым порядком” от 2 октября 1730 г.²³

В правление Государыни Императрицы Екатерины Алексеевны было принято 982 узаконения, составляющих содержание института власти прокурора в Российской Империи²⁴. Обратим внимание лишь на одно из них, в котором подтверждена исключительность должности прокурора в осуществлении властных полномочий. Это – Сенатский указ “О незабирании к допросам людей без земского капитан-исправника; о средствах, предоставленных законом прокурорам и стряпчим, иметь надзор за течением дел в судебных местах; о порядке объявления прокурорами своих по делам заключений и о неосвобождении содержащихся по уголовным делам колодников на поруки до окончательного решения дел их” от 5 ноября 1782 г.²⁵, в котором примечательно следующее предписание: “во всех делах губернский прокурор есть око Генерал-прокурора”.

В правление Государя Императора Павла Петровича было принято 648 узаконений, составляю-

²² См.: ПСЗ РИ-1. Т. VII. № 4507.

²³ См.: ПСЗ РИ-1. Т. VIII. № 5625.

²⁴ См. об этом: *Галузо В.Н.* Власть прокурора в России (Историко-правовое исследование). С. 185–193, 301–380.

²⁵ См.: ПСЗ РИ-1. Т. XXI. № 15568.

²⁰ См.: САПП. 1993. № 39. Ст. 3597.

²¹ См.: ПСЗ РИ-1. Т. VI. № 3979.

щих содержание института власти прокурора в Российской Империи²⁶.

В правление Государя Императора Александра Павловича было принято 1583 узаконения, составляющих содержание института власти прокурора в Российской Империи²⁷.

Особенностью советского этапа развития института власти прокурора является трансформация должности прокурора в присутственное место (по терминологии законодательства Российской Федерации, государственный орган – прокуратуру). Этому предшествовал период революционной законности, когда должность прокурора была упразднена. Основа подобной трансформации заложена в известной публикации В.И. Ульянова (Ленина) «О “двойном” подчинении и законности»²⁸. В частности, по поводу “вопроса о прокуратуре” Ленин дает следующее обязательное и руководящее разъяснение “Товарищу Сталину для Политбюро”: “В центре же мы должны найти около десяти человек, которые будут осуществлять центральную прокурорскую власть в лице генерального прокурора, Верховного трибунала и коллегии Наркомюста (я оставляю в стороне вопрос, пользуется ли генеральный прокурор единоличной властью или делит власть с Верховным трибуналом и коллегией Наркомюста, ибо этот вопрос совершенно второстепенный и может быть решен так или иначе в зависимости от того, доверяет ли партия одному лицу громадную власть или распределяет эту власть между указанными тремя инстанциями”²⁹. Иначе говоря, лидер Советского государства фактически изложил концепцию развития советской прокуратуры как государственного органа (по терминологии законодательства Российской Империи, присутственного места). На протяжении всего советского этапа развития института власти прокурора в теории прокурорского права (теории прокурорского надзора, как-то ныне безосновательно отстаивается некоторыми представителями современной рос-

сийской науки³⁰) господствовала доктрина приоритета прокуратуры как государственного органа по отношению к должности прокурора.

Необходимо признать, что данная доктрина фактически закреплена и в законодательстве Российской Федерации. Так, в первом нормативном правовом акте о прокуратуре Российской Федерации – Законе РФ “О прокуратуре Российской Федерации” от 17 января 1992 г.³¹ содержалось следующее положение: “Прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов” (ст. 1). В последующем, после изменения статуса Закона РФ “О прокуратуре Российской Федерации”³², приведенное положение сформулировано следующим образом: “Прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации”³³.

В заключение остается лишь указать на место института власти прокурора в его историческом развитии. Как это ни удивительно, но институт власти прокурора далеко не утратил своей актуальности. Наоборот, значимость его возрастает во всех сферах общественной жизни Российской Федерации. Ведь нынче, когда государство именуется “страной правового нигилизма”, нет более действенного института, чем институт власти прокурора, способного противодействовать этому негативному явлению и тем самым превратить право в эффективный регулятор общественной жизни в Российской Федерации, что предполагается и положением ч. 1 ст. 1 Конституции РФ 1993 г. Иначе говоря, институт власти прокурора продолжает развиваться, и еще не наступило время для его упразднения.

²⁶ См. об этом: *Галузо В.Н.* Власть прокурора в России (Историко-правовое исследование). С. 222–225, 381–431.

²⁷ См.: там же. С. 242–244, 432–555.

²⁸ См.: *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 45. С. 197–201.

²⁹ Там же. С. 200.

³⁰ См. об этом, например: *Назаров С.Н.* Надзорная деятельность: этапы развития, сферы реализации, правовая форма. Ростов-н/Д., 2005.

³¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

³² См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

³³ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 878.