

Прокурорский надзор и руководство дознанием по политическим преступлениям в Российской Империи (нормативные основы)



Горбачев В. П.,

кандидат юридических наук, доцент,
адвокат Донецкой областной коллегии адвокатов
E-mail: gorvp58@mail.ru

Аннотация. В статье на основании нормативных и архивных материалов рассмотрены вопросы прокурорского надзора и руководства жандармским и полицейским дознанием по политическим преступлениям в Российской Империи после судебной реформы 1864 г. Дознание по таким преступлениям было двух видов: формальное (уголовно-процессуальное) и административное (охранное). Прокуратура руководила дознанием путем дачи указаний по делам. Надзор проявлялся в согласовании с прокуратурой определенных действий чинов жандармерии и полиции, в присутствии работников прокуратуры при проведении следственных действий, в изучении материалов дознания, отмене незаконных решений, рассмотрении жалоб на действия жандармерии и полиции, решении вопросов их ответственности за допущенные нарушения и т.п.

Рассмотрены формы и особенности прокурорского надзора за каждым из указанных видов дознания. Сделан вывод о том, что прокурорский надзор и руководство дознанием по политическим делам имели ограниченные правовые возможности. При этом по сравнению с руководством и надзором за полицейским дознанием по общим преступлениям формальное дознание по политическим преступлениям находилось под более тщательным надзором прокуратуры, которая реагировала (хотя и не всегда) на выявляемые нарушения. В то же время охранное производство, которое в наибольшей степени затрагивало личную неприкосновенность граждан, закон почти полностью вывел из-под прокурорского надзора. Несмотря на это, постепенно ведомственные нормативные акты и практическая деятельность выработали некоторые формы осуществления прокурорского надзора и за охранным производством.

Рассмотрены некоторые неточности, которые встречаются в литературе при освещении проблем прокурорского надзора за расследованием политических преступлений.

Ключевые слова: прокуратура, жандармерия, полиция, дознание, политические преступления.

Одной из функций прокуратуры является надзор за органами, которые проводят расследование преступлений. Для всестороннего анализа современных правовых проблем полезным является изучение исторического опыта. А в этом отношении одним из актуальных вопросов, который получил неоднозначную оценку, является прокурорский надзор и руководство дознанием по политическим преступлениям в Российской Империи после проведения судебной реформы 1864 г.

В указанный период одним из направлений деятельности прокуратуры было руководство дознанием, а также надзор за его проведением. При этом министерство юстиции особое внимание обращало «на правильное и успешное производство дознаний о политических преступлениях»¹, которые затрагивали сами

основы существовавшего режима. Прокуроры также придавали особое значение «неослабному наблюдению» за производством таких дознаний², количество которых было значительным и постепенно увеличивалось. За 20 лет среднегодовое количество обвиняемых по таким дознаниям возросло более чем в 4 раза (с 615 в 1884-1890 гг. до 2599 в 1901-1903 гг.)³. Этот рост продолжался и в дальнейшем. Если в 1897-1900 гг. по политическим преступлениям ежегодно возбуждалось от 1 052 до 1 216 дознаний⁴,

министра Муравьева. СПб.: Летописец, 1907. С. 15, 61-62.

² Центральный государственный исторический архив Украины (ЦГИАУ). Ф. 1335. Оп. 1. Д. 12. Л. 368.

³ Тарновский Е.Н. Статистические сведения о лицах, обвиняемых в преступлениях государственных // Журнал министерства юстиции. 1906. № 4. С. 54-55.

⁴ Революционное движение в России в докладах

¹ Революционное движение в России в докладах

то в 1909 г. — 1 975 дел⁵. При этом, по многим конкретным дознаниям привлекались десятки и даже сотни обвиняемых. Например, в середине 70-х годов XIX в. по делу «193-х» в качестве обвиняемых было привлечено до 2 тыс. человек⁶, в 1897 г. по делу о противоправительственном движении среди духоборов привлечен 321 человек⁷, в 1906 г. по делу Совета рабочих депутатов — более 250 обвиняемых⁸.

С 1871 г. основным органом, который проводил дознание по государственным преступлениям, была жандармерия — офицеры корпуса жандармов при содействии нижних чинов этого корпуса. В 1884 г. к проведению дознаний об оскорблении лиц императорского дома привлечены жандармские полицейские управления железных дорог⁹, а с 1906 г. на них возложено проведение дознаний по всем без исключения политическим преступлениям, совершенным в полосе отчуждения железных дорог¹⁰. В установленных законом случаях жандармерию заменяла общая полиция. А по особо важным делам для производства дознания император мог назначить специальное лицо.

Дознание по политическим преступлениям¹¹ было двух видов: 1) формальное (уголовно-процессуальное) дознание, которое проводилось в порядке, определенном законом от 19.05.1871 и Уставом уголовного судопроизводства (далее — УУС), и 2) дознание в административном порядке (административное, охранное производство), которое проводилось на основании Положения о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия от 14.08.1881. Прокурорский надзор за дознанием первого вида осуществлялся на общих основаниях, а за дознанием второго вида был ограничен крайне узкими пределами.

министра Муравьева. С. 16, 63, 65, 68.

⁵ Сборник статистических сведений министерства юстиции. Вып. 25. СПб.: Сенатская тип., 1911. С. 195.

⁶ Хроника социалистического движения в России. 1878-1887 гг. Официальный отчет. М.: Изд. В.М. Саблина, 1907. С. 11.

⁷ Революционное движение в России в докладах министра Муравьева. С. 21.

⁸ Бальц В. Суд над первым Советом рабочих депутатов (Воспоминания прокурора) // Былое. 1926. № 1. С. 141.

⁹ ЦГИАУ. Ф. 289. Оп. 1. Д. 20. Л. 28-об.

¹⁰ Там же. Ф. 385. Оп. 1. Д. 1733. Л. 18; Ф. 313. Оп. 2. Д. 1705. Л. 2.

¹¹ К политическим преступлениям относились государственные преступления и некоторые преступления против порядка управления, которые совершены по политическим мотивам и на которые был распространен порядок производства, установленный для государственных преступлений.

Формальное дознание проводилось при наличии признаков государственного преступления, когда были очевидные факты виновности лица в его совершении. Такое дознание отличалось от полицейского дознания по общим преступлениям более широкими правами жандармерии. По общим преступлениям дознание было негласным и проводилось только для удостоверения в том, является ли происшествие преступлением и кто его совершил; при этом следственные действия не проводились. А формальное дознание по государственным преступлениям, по разъяснению специального пособия для жандармов, по существу, было предварительным следствием, но только произведенным офицерами корпуса жандармов под наблюдением прокуратуры¹². При формальном дознании (в отличие от общего полицейского дознания) могли проводиться не только необходимые розыскные, но и следственные действия, в том числе осмотры, освидетельствования, обыски, выемки и допросы (ст. 1041 УУС). В связи с этим формальное дознание иногда называлось «дознание-следствие», а жандармы — «политическими следователями»¹³.

Формальное дознание должно было проводиться под надзором прокуратуры. Однако на практике в некоторых случаях это требование не исполнялось, так как в прокуратуру о начале расследования не сообщалось, а представлялись уже оконченные дознания¹⁴. В 1870-е годы даже были высказаны предложения вообще отменить прокурорский надзор за дознанием по государственным преступлениям, и этот надзор передать губернаторам и шефу жандармов¹⁵. На практике отсутствие прокурорского надзора приводило к различным нарушениям, в том числе фальсификациям доказательств, протоколов следственных действий и т.п.¹⁶.

Полномочия прокуратуры по руководству и надзору за жандармским дознанием были более ограниченными по сравнению с аналогичными полномочиями в отношении полицейского дознания. Это было связано с тем, что жандармерия занимала более независимое от прокуратуры положение, чем общая полиция.

¹² Руководство для чинов корпуса жандармов при производстве следствий и дознаний / Сост. полковник Попов. СПб.: Тип. Месника и Римана, 1885. С. 123-124.

¹³ Н. Суд и государственные преступления // Юридический вестник. 1881. № 1. С. 87, 89; № 4. С. 609.

¹⁴ Государственный архив Тюменской области (ГАТО). Ф. И-239. Оп. 1. Д. 3. Л. 202, 239, 244об.

¹⁵ Виленский Б.В. Судебная реформа и контрреформа в России. Саратов: Приволжское кн. изд-во, 1969. С. 315-316.

¹⁶ Бальц В. Суд над первым Советом рабочих депутатов (Воспоминания прокурора) // Былое. 1926. № 2. С. 67.

Руководство со стороны прокуратуры дознанием осуществлялось в форме ее указаний по делам, а надзор проявлялся в согласовании с прокуратурой определенных действий чинов жандармерии и полиции, в присутствии работников прокуратуры при проведении следственных действий, в изучении материалов дознания, отмене незаконных решений, рассмотрении жалоб на действия жандармерии и полиции, решении вопросов их ответственности за допущенные нарушения и т.п.

Прокуратура имела право давать жандармерии обязательные для нее указания как о начале дознания, так и о производстве различных следственных действий, об аресте, освобождении арестованных и т.п. Прокуратура должна была уведомляться как о совершенных государственных преступлениях, так и о начале дознания. А в случае «недоумений» в исполнении поручения прокуратуры жандармы за их разрешением должны были обращаться непосредственно к тому, кто дал это поручение (ст. 261 УУС).

Несмотря на обязательность предложений прокуратуры, в некоторых случаях она не была безусловной. В соответствии с Инструкцией инспектору секретной полиции 1883 г. (§ 6), если прокуратура предложила провести обыск или арест, а по соображениям розыскного свойства необходимо было в течение некоторого времени их не производить, то начальник жандармского управления обязан был с этими соображениями устно ознакомить прокурора судебной палаты. Если прокурор признавал эти соображения неуважительными, то обыск или арест необходимо было провести, однако предварительно о возникшем разномыслии начальник жандармского управления должен был по телеграфу сообщить в департамент полиции и по возможности ждать ответ¹⁷. Инструкция отделению по охране общественной безопасности и порядка в С.-Петербурге от 23.05.1887 установила, что, если в интересах розыска требование прокуратуры об аресте, обыске, выемке и т.п. не могло быть исполнено немедленно, то вопрос о приостановке его исполнения представлялся на разрешение департамента полиции. Аналогичные оговорки в начале XX в. были сделаны также в Положениях о розыскных и охранных отделениях¹⁸.

На практике были случаи оспаривания жандармерией указаний прокуратуры об освобождении арестованных. Бывший генерал жандармерии А.И. Спиридович вспоминал, что по одному из дел, которое он расследовал

в 1901 г., прокуратура торопила его с освобождением арестованных. Однако он категорически заявил прокурору, что пока не разберется в деле, никто освобожден не будет. А когда прокуратура продолжала торопить его с освобождением, он протестовал и по этому поводу дал телеграмму министру внутренних дел¹⁹.

При проведении дознаний возникал вопрос о конкуренции указаний прокуратуры и непосредственного жандармского начальства, между которыми могли быть противоречия. В связи с этим приказ по Отдельному корпусу жандармов № 101 за 1905 г. установил, что в случае несогласия прокуратуры с требованиями начальника управления жандармы должны запросить письменное предложение прокуратуры и о нем немедленно доложить начальнику управления²⁰.

Первоначально нормативные акты не предусматривали согласование решений и действий жандармерии с прокуратурой. Однако на практике такое согласование осуществлялось. Например, архивные материалы за 1884 г. свидетельствуют о том, что Харьковское губернское жандармское управление при проведении формального дознания арестовывало и привлекало лиц в качестве обвиняемых по согласованию с прокуратурой Харьковского окружного суда²¹.

В дальнейшем согласование с прокуратурой определенных действий жандармерии стало предусматриваться законами и ведомственными нормативными актами. Закон от 07.06.1904 по делам о государственных преступлениях под прокурорский надзор поставил осмотр и выемку почтовой или телеграфной корреспонденции. Если раньше на их проведение требовалось разрешение министра внутренних дел, которое давалось по согласованию с министром юстиции (ст. 1035 УУС), то по новому закону на их проведение требовалось согласие прокуратуры (ст. 1035 УУС). А 02.09.1905 товарищ министра внутренних дел Д.Ф. Трепов в циркуляре № 4150 установил, что по согласованию с прокуратурой должен решаться вопрос о привлечении лиц к дознанию в качестве обвиняемых²².

Одним из способов осуществления надзора за дознаниями по государственным преступлениям было личное присутствие работников

¹⁹ Спиридович А. Записки жандарма. Харьков: Пролетарий, 1928. С. 75-76.

²⁰ Систематический сборник циркуляров Департамента Полиции и Штаба Отдельного Корпуса Жандармов, относящихся к обязанностям чинов корпуса по производству дознаний. Совершенно секретно / Сост. Савицкий. СПб.: Тип. Штаба Отд. корп. жанд., 1908. С. 304.

²¹ Государственный архив Харьковской области (ГАХО). Ф 373. Оп. 1. Д. 17. Л. 241, 256.

²² ГАТО. Ф. И-239. Оп. 1. Д. 3. Л. 422.

¹⁷ Памятники российского права. Т. 22 / Под общ. ред. Р.Л. Хачатурова. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 232.

¹⁸ Там же. С. 233, 246, 248, 265.

прокуратуры при проведении следственных действий. На практике такое присутствие признавалось общим правилом, хотя закон не устанавливал его обязательность по всем дознаниям. А после принятия 07.06.1904 закона, который протоколам дознаний о государственных преступлениях придавал значение следственных актов, на практике присутствие прокуратуры стало признаваться обязательным при проведении всех следственных действий. Например, прокурор Киевской судебной палаты 27.09.1904 предложил начальникам губернских жандармских управлений обо всех предполагаемых следственных действиях заблаговременно уведомлять прокуроров окружных судов с таким расчетом времени, чтобы командированные ими для надзора работники прокуратуры могли присутствовать при всех следственных действиях²³. А департамент полиции в ноябре 1904 г. разъяснил, что время производства отдельных следственных действий жандармский офицер должен назначать только по предварительному согласованию с работником прокуратуры, наблюдающим за производством дознания. Если же в согласованное время работник прокуратуры не прибыл, то производство намеченного следственного действия необходимо было отложить до его прибытия или до другого согласованного с ним более удобного времени. В отсутствие работника прокуратуры, не прибывшего к назначенному им самим времени, следственные действия могли быть проведены только в виде исключения в случаях совершенной невозможности отложить их производство без ущерба для дела; однако об этом необходимо было поставить в известность прокуратуру²⁴. И практика показала, что по дознаниям о государственных преступлениях при проведении следственных действий работники прокуратуры присутствовали не всегда²⁵.

Специальное пособие для чинов жандармерии разъясняло, что акты, которые были составлены в присутствии работника прокуратуры, он должен был подписать²⁶. И на практике работники прокуратуры, присутствовавшие при проведении конкретных следственных действий, в некоторых случаях действительно подписывали протоколы. Однако закон такое требование не предусматривал. О необязательности подписей прокуроров разъясняло и жандармское

начальство²⁷. В связи с этим неточным является утверждение Т.М. Лаврик о том, что «акты, которые были составлены в присутствии прокурора, в обязательном порядке должны были быть им подписаны»²⁸.

Прокуратура осуществляла надзор также путем изучения материалов дознания, которые жандармерия представляла ей после окончания расследования или которые прокуратура затребовала для проверки по своей инициативе²⁹. По результатам изучения дел прокуратура имела право требовать дополнения дознания (ст. 2618 УУС). В то же время во многих случаях прокуратура направляла в суд дела, по которым не были собраны достаточные доказательства. Об этом свидетельствует большое количество оправдательных приговоров по политическим делам. Например, в 1910 г. оправдан почти каждый третий подсудимый (1 335 чел., т.е. 30,7%)³⁰. Объясняя в 1908 г. министру юстиции причины оправдательных приговоров по политическим делам, председатель Томского окружного суда говорил о том, что эти дела прокуратура направляла «совершенно не в обычном порядке», так как по ним обвинительные акты составлялись и «в таких случаях, когда по другим делам, несомненно, было бы направление дела на прекращение за недостаточностью данных»³¹.

Бывший начальник Киевского охранного отделения А. И. Спиридович в своих воспоминаниях писал: «Прокурорское око смотрело зорко, и мы очень считались с ним»³². Осуществляя надзор, прокуроры выявляли различные нарушения, в том числе факты фальсификаций, подбрасывания доказательств совершения государственных преступлений и т.п. Прокуратура реагировала на такие нарушения и доводила дела до суда³³, а министр юстиции о выявленных нарушениях докладывал императору³⁴. В связи с этим нельзя согласиться с кате-

²³ ЦГИАУ. Ф. 1335. Оп. 1. Д. 12. Л. 368.

²⁴ Систематический сборник циркуляров Департамента Полиции и Штаба Отдельного Корпуса Жандармов, относящихся к обязанностям чинов корпуса по производству дознаний. С. 34-35.

²⁵ ГАТО. Ф. И-239. Оп. 1. Д. 3. Л. 434об.

²⁶ Руководство для чинов корпуса жандармов при производстве следствий и дознаний. С. 125.

²⁷ ГАТО. Ф. И-239. Оп. 1. Д. 3. Л. 262-263.

²⁸ Памятники российского права. Т. 14. С. 154.

²⁹ ГАХО. Ф. 373. Оп. 1. Д. 17. Л. 231; Государственный архив Ростовской области. Ф. 425. Оп. 1. Д. 133. Л. 2.

³⁰ Свод статистических сведений о подсудимых, оправданных и осужденных по приговорам общих судебных мест, судебно-мировых установлений и учреждений, образованных по законоположениям 12.07.1889, за 1910 год. Ч. 1. СПб.: Сенатская тип., 1913. С. 2.

³¹ ГАРФ. Ф. 1467. Оп. 1. Д. 430. Л. 215.

³² Спиридович А. Указ. соч. С. 164.

³³ ГАРФ. Ф. 1467. Оп. 1. Д. 430. Л. 179об.

³⁴ Казанцев С.М. История царской прокуратуры. СПб.: Изд-во С.-Петербургского ун-та, 1993. С. 185-186; Краковский К.П. Политическая юстиция в России во второй половине XIX — начале XX в.: историко-правовое исследование. М.: Юрист, 2012. С. 376-377.

горическим выводом А.Г. Короткова о том, что по политическим делам прокурорский надзор «осуществлялся чисто номинально»³⁵. В то же время такие факты не исключались, так как, по замечанию К.П. Краковского, в ходе реализации закона от 19.05.1871 между прокуратурой и жандармерией постепенно установились новые отношения³⁶.

На практике были примеры, особенно в начале XX в., когда прокуратура не только не реагировала на нарушения, но и попустительствовала им³⁷, когда при производстве дознания товарищи прокурора «дремали»³⁸. По этому поводу А.Ф. Кони еще в 1878 г. отмечал, что прокурор стал нередко утрачивать «свое первоначальное значение блюстителя закона и беспристрастного наблюдателя за правильностью действий лица, производящего дознание»³⁹. Вопрос о нарушениях со стороны прокуратуры в 1907 г. был даже предметом обсуждения в Государственной думе⁴⁰. Факты явных нарушений закона «отдельными представителями прокуратуры» признавали и сами работники прокуратуры⁴¹.

С учетом изложенного спорным представляется вывод Ю.М. Горячковой и А.Г. Короткова о том, что в период 1870-80-х годов прокуратура «утратила реальные полномочия по надзору за законностью уголовного преследования государственных преступлений»⁴². В действительности же вопрос был не в законодательной сфере (в отношении формального дознания закон не лишал прокуратуру ее надзорных полномочий), а в правоприменительной деятельности.

По оценке в 1907 г. бывшего прокурорского работника и директора департамента полиции А.А. Лопухина, влияние прокуратуры на ход дознания имело «случайный» характер, однако и такой надзор для жандармерии «оказался чрезмерно стеснительным»⁴³. Жандармы в неко-

торых случаях жаловались на то, что на почве формальностей прокуратура стремилась воспрепятствовать раскрытию противоправительственных преступлений⁴⁴.

Для выявления политических преступлений часто применялись способы, которые не отличались своей этичностью и были связаны с нарушением свободы частных лиц, применение которых закон допускал только для расследования уже выявленного преступления и только при наличии достаточных фактических оснований. А в связи с тем, что прокуратура реагировала на выявляемые нарушения, прокурорский надзор рассматривался как определенная преграда действиям жандармерии⁴⁵. Средством преодоления этой преграды в период обострения революционной ситуации стали Временные правила от 01.09.1878 об особых мерах к ограждению общественного спокойствия, а затем — Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия от 14.08.1881, которые наделили жандармерию и полицию особыми полномочиями, не подлежавшими прокурорскому надзору.

А.А. Лопухин, еще являясь директором департамента полиции, 28.12.1904 отметил, что действия, стоявшие «на границе между легальным и недозволенным», не имели определенных признаков государственных преступлений и не подлежали уголовному преследованию, однако совершавшие их лица причиняли государству существенный вред. В связи с бессилием в этом вопросе полиции правительство оказалось вынужденным предусмотреть «подсобный к судебному порядок» и установить процедуру исследования, доступную полиции⁴⁶.

В результате появился новый вид дознания (административное, охранное производство), на который, по общему признанию, не распространялся прокурорский надзор. Министерство внутренних дел в 1885 г. разъяснило, что дознание на основании Положения об охране проводится без участия прокуратуры⁴⁷. Комитет министров говорил о появлении особого «охранного производства дознаний о государственных преступлениях», которое устраняло «применение общих правил о расследованиях при участии прокуратуры»⁴⁸. А в циркуляре прокурора Киев-

и будущее русской полиции. М.: Тип. В.М. Саблина, 1907. С. 24, 31.

⁴⁴ ГАРФ. Ф. 1467. Оп. 1. Д. 430. Л. 183.

⁴⁵ Лопухин А.А. Указ. соч. С. 25-26.

⁴⁶ Царизм в борьбе с революцией 1905-1907 гг.: Сборник документов / Под ред. А.К. Дрезена. М.: Гос. соц.-экон. изд-во, 1936. С. 23-24.

⁴⁷ ГАТО. Ф. И-239. Оп. 1. Д. 3. Л. 117.

⁴⁸ Царизм в борьбе с революцией 1905-1907 гг. С. 43.

³⁵ Коротков А.Г. Организационно-правовой опыт деятельности прокуратуры окружного суда в чрезвычайных условиях, 1904-1917 гг.: Дисс. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007. С. 86-87.

³⁶ Краковский К.П. Указ. соч. С. 462.

³⁷ Казанцев С.М. Указ. соч. С. 188-189.

³⁸ Спиридович А. Указ. соч. С. 78.

³⁹ Кони А.Ф. Собрание сочинений. В 8 т. Т. 2. М.: Юрид. лит., 1966. С. 333.

⁴⁰ Государственная Дума. Второй созыв. Стенографические отчеты. 1907 г. Сессия 2. Т. 2. СПб.: Гос. тип., 1907. Стб. 685-687, 700-701, 730.

⁴¹ Бальц В. Указ. соч.

⁴² Горячковская Ю.М. Прокуратура и прокурорский надзор России в XVIII — начале XX вв. (историко-правовое исследование): Дисс. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2001. С. 152; Коротков А.Г. Указ. соч. С. 87.

⁴³ Лопухин А.А. Из итогов служебного опыта. Настоящее

ской судебной палаты от 30.04.1898 № 397 отмечалось, что прокурорскому надзору не подлежала не только оперативно-розыскная («разведочная») деятельность жандармерии (что было и ранее), но и действия, предпринимаемые на основании Положения об охране⁴⁹.

Закон от 14.08.1881 предусмотрел возможность проведения охранного производства в двух случаях: 1) когда не было оснований для производства формального дознания и необходимо было собрать достаточные данные для его производства, т.е. установить признаки преступления; 2) когда необходимо было удостовериться в политической неблагонадежности лица⁵⁰, т.е. таких его действиях, которые, хотя и не были предусмотрены Уложением о наказаниях, однако свидетельствовали «о противоправительственном его направлении» и поэтому являлись опасными для государственного порядка и общественного спокойствия⁵¹; это производство проводилось в том же порядке, как и формальное дознание, однако называлось не дознанием, а «перепиской»⁵². Первый вид охранного дознания фактически появился раньше 1881 г., однако тогда он необоснованно проводился в рамках дознания на основании закона от 19.05.1871. В связи с необоснованностью возбуждения многих формальных дознаний на основании этого закона А.Ф. Кони еще в 1878 г. отметил, что появился «особый род дознаний, производимых не о преступлении, а на предмет отыскания признаков государственного преступления»⁵³.

По охранному производству жандармерии и полиция имели право проводить аресты, обыски и другие следственные действия, на которые прокурорский надзор не распространялся. Так как охранное расследование проводилось без участия прокуратуры, жандармерия получила «большую свободу действий»⁵⁴. Прокурор С.-Петербургской судебной палаты П.К. Камышанский в 1907 г. разъяснил, что, если обыски проводятся на основании Положения об охране, то судебные власти в такие

действия вмешиваться не могут; обыск на основании распоряжения (ордера) градоначальника является законным, и такое распоряжение дается помимо прокурора; а прокурор «является хозяином положения» только, если обыск проводится в порядке Устава уголовного судопроизводства. Такого же взгляда придерживался и министр юстиции⁵⁵.

Многие исследователи обращают внимание на то, что Временные правила 01.09.1878 и Положение об охране 1881 г. предоставили жандармерии и полиции право задерживать подозреваемых и проводить обыски «без санкции прокурора»⁵⁶. Такой акцент представляется неоправданным, так как закон и до этого не наделял прокуратуру правом санкционировать обыски и аресты; такое право прокуратура не получила и в дальнейшем.

Спорным представляется и утверждение А.А. Мухортова о том, что объявление местности в состоянии усиленной или чрезвычайной охраны приостанавливало действие прокурорского надзора⁵⁷. Неточность такого утверждения связана со смешением рассмотренных выше двух видов дознаний. В действительности же в отношении формального дознания действие прокурорского надзора не приостанавливалось даже в условиях особого положения. А в отношении дознаний, которые проводились в порядке Положения об охране, прокурорский надзор вообще не предусматривался изначально.

Если в ходе охранного производства выявлялись государственные преступления, то необходимо было приступить к формальному дознанию⁵⁸.

Наличие по политическим преступлениям двух видов дознания давало жандармерии возможность при желании искусственно избегать прокурорского надзора, переходя к охранному производству. Например, начальник Волынского губернского жандармского управления 26.06.1879 сообщил генерал-губернатору о том, что он, не доверяя Волынскому губернскому прокурору Шопену, не решился одно из дознаний

⁴⁹ ЦГИАУ. Ф. 289. Оп. 1. Д. 20. Л. 28-об.

⁵⁰ ГАТО. Ф. И-239. Оп. 1. Д. 3. Л. 43; Систематический сборник циркуляров Департамента Полиции и Штаба Отдельного Корпуса Жандармов, относящихся к обязанностям чинов корпуса по производству дознаний. С. 225-226.

⁵¹ ГАТО. Ф. И-239. Оп. 1. Д. 3. Л. 117.

⁵² ГАТО. Ф. И-239. Оп. 1. Д. 3. Л. 133, 201об.; Систематический сборник циркуляров Департамента Полиции и Штаба Отдельного Корпуса Жандармов, относящихся к обязанностям чинов корпуса по производству дознаний. С. 12, 19, 129, 148, 228-229, 235.

⁵³ Кони А.Ф. Указ. соч. С. 334.

⁵⁴ Спиридович А. Указ. соч. С. 76.

⁵⁵ Государственная Дума. Второй созыв. Стенографические отчеты. 1907 г. Сессия 2. Т. 2. Стб. 205-206, 215, 243.

⁵⁶ Например: Горячковская Ю.М. Указ. соч. С. 151; Казанцев С.М. Указ. соч. С. 182, 183; Коротков А.Г. Указ. соч. С. 87; Логачева Н.В. Деятельность прокурорского надзора в России во второй половине XIX в. // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. История и политология. 2010. Вып. 5(85). С. 61; Щербина П.Ф. Судебная реформа 1864 года на Правобережной Украине. Львов: Вища школа, 1974. С. 131.

⁵⁷ Мухортов А.А. Организационно-правовые основы функционирования жандармерии в Российской империи // Закон и право. 2011. № 1. С. 41.

⁵⁸ ГАТО. Ф. И-239. Оп. 1. Д. 3. Л. 117-117об.

проводить по закону 19.05.1871; поэтому это дознание проводилось на основании Временных правил от 01.09.1878⁵⁹. Бывший начальник Киевского охранного отделения А.И. Спиридович вспоминал, что по одному из дел он по разным эпизодам преступной деятельности параллельно проводил формальное дознание и охранное расследование. В результате, «кого прокуратура настаивала освобождать по дознанию, тот содержался под стражей в порядке охраны»⁶⁰. О противодействии прокурорскому надзору говорил и бывший товарищ министра внутренних дел С.П. Белецкий⁶¹.

По некоторым категориям дел министерство юстиции, вслед за МВД, признавало приоритет охранного производства, т.е. их производство без прокурорского надзора. Например, циркуляр министра внутренних дел от 12.08.1897 № 7587 во всех случаях стачек и забастовок рекомендовал преимущественное направление дел в порядке Положения об охране, так как судебное преследование не всегда было возможно⁶². В связи с этим министр юстиции 20.12.1897 циркуляром № 3516 обязал прокуроров соблюдать особую осмотрительность при возбуждении в указанных случаях формального дознания или предварительного следствия и предоставить административным и полицейским чинам преимущественное право применять правила Положения об охране⁶³.

Отсутствие нормативных основ для полноценного прокурорского надзора за дознанием в порядке Положения об охране способствовало многочисленным нарушениям со стороны жандармерии и полиции, которые признавало и само министерство внутренних дел⁶⁴.

Общепринятым является утверждение о том, что прокуратура не осуществляла надзор за дознанием, проводимым в порядке Положения об охране, которое не требовало участия в нем прокурора⁶⁵. Это можно понимать

в том смысле, что закон не требовал согласования с прокуратурой проводимых действий, прокуроры не присутствовали при проведении следственных действий, не изучали материалы, не давали указания, не отменяли решения жандармерии и т.п.

Однако постепенно некоторые нормативные акты и практика стали отводить прокуратуре определенную роль в осуществлении надзора за охраным производством. Некоторое расширение полномочий прокуратуры в этом вопросе заключалось в следующем.

1. Некоторые ведомственные нормативные акты стали обязывать жандармерию согласовывать с прокуратурой отдельные свои действия. Например, циркуляр товарища министра внутренних дел от 12.11.1885 № 2669 по фактам преступной деятельности воспитанников средних или низших учебных заведений обязал начальников жандармских управлений до проведения каких-либо следственных действий согласовывать с прокуратурой вопрос о том, необходимо ли в данном случае производство дознания. Если не было оснований для возбуждения формального дознания, то не должно было проводиться и дознание в административном порядке⁶⁶.

2. Прокуратуре было предоставлено право изучать материалы некоторых охранных дознаний. Циркуляр департамента полиции от 10.12.1897 № 1610 разъяснил, что по делам о рабочих стачках, волнениях и беспорядках, которые расследовались в порядке Положения об охране, начальники жандармских управлений должны безотлагательно сообщать прокурорам судебных палат о существовании полученных данных, а при дальнейшем производстве дела в порядке охраны предоставлять уполномоченным работникам прокуратуры возможность знакомиться с ходом и обстоятельствами дела или же по их требованиям сообщать им эти сведения⁶⁷.

3. Закон не предоставлял прокуратуре право проверять обоснованность арестов, которые проводились в охранном порядке. Однако на практике в некоторых губерниях она предупреждалась о предстоящем проведении таких арестов и выясняла их основания⁶⁸. Кроме того, министр юстиции требовал, чтобы прокуроры осуществляли надзор за формальной стороной этого вопроса — за наличием постановлений об аресте и за соблюдением

1905-1907 гг.: Сборник документов. С. 43; Горячковская Ю.М. Указ. соч. С. 152.

⁵⁹ ЦГИАУ. Ф. 442. Оп. 829. Д. 221. Л. 2.

⁶⁰ Спиридович А. Указ. соч. С. 76.

⁶¹ Падение царского режима: Стенографические отчеты допросов и показаний, данных в 1917 г. в Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства. Т. 3. Л.: Гос. изд-во, 1925. С. 376.

⁶² ГАТО. Ф. И-239. Оп. 1. Д. 3. Л. 273.

⁶³ Сборник циркуляров и инструкций министерства юстиции (с 1877 г. по 1914 г.). Секретные. Петроград: Сенатская тип., 1914. С. 115.

⁶⁴ ГАТО. Ф. И-239. Оп. 1. Д. 3. Л. 135-136.

⁶⁵ См., например: Руководство для чинов корпуса жандармов при производстве следствий и дознаний. С. 135; ЦГИАУ. Ф. 289. Оп. 1. Д. 20. Л. 28-об.; ГАТО. Ф. И-239. Оп. 1. Д. 3. Л. 117; Царизм в борьбе с революцией

⁶⁶ ГАТО. Ф. И-239. Оп. 1. Д. 3. Л. 116-117.

⁶⁷ Там же. Л. 275-275.

⁶⁸ Спиридович А. Указ. соч. С. 164, 165.

сроков содержания под стражей⁶⁹. И на практике прокуроры нередко требовали освобождения задержанных, в отношении которых не были продлены сроки ареста⁷⁰.

4. В некоторых губерниях перед групповыми «ликвидациями»⁷¹ начальники жандармерии докладывали прокурору положение дела, и для наблюдения за будущим дознанием назначался товарищ прокурора. Сразу же после производства обыска товарищ прокурора вместе с жандармами осматривал вещественные доказательства и давал необходимые указания и разъяснения⁷².

5. По указаниям министра юстиции прокуроры давали оценку имевшихся в жандармских управлениях и в охранных отделениях негласных сведений и результатов проведенных в охранном порядке арестов и обысков для решения вопроса о необходимости возбуждения уголовного преследования. Например, министр юстиции М. Акимов 28.01.1906 по просьбе министра внутренних дел обязал прокуроров окружных судов в случае обращения к ним начальников губернских жандармских управлений оказать им содействие в выяснении того, кто из содержащихся под стражей в порядке положения об охране может быть немедленно привлечен к формальному дознанию или предварительному следствию и по какой статье закона⁷³. А новый министр юстиции И.Г. Щегловитов по просьбе министра внутренних дел 14.07.1906 циркуляром № 3768 поручил подчиненным прокурорам безотлагательно (т.е. уже без обращения к ним жандармерии) ознакомиться с материалами «ликвидаций» для решения совместно с начальниками ГЖУ вопроса о том, какие дела могли бы быть направлены для производства предварительного следствия или формального дознания и какие подлежат направлению для решения вопроса об административной высылке лиц на основании Положения об охране⁷⁴.

6. Достаточность оснований для уголовного преследования прокуроры должны были изучать и по собственной инициативе. Например, прокурор Харьковской судебной палаты С.С. Хрулев из копий постановлений об арестах

в порядке Положения об охране установил, что задержанные нередко обвинялись в совершении государственных или даже общеуголовных преступлений. В связи с этим он 19.09.1906 потребовал, чтобы прокуроры окружных судов изучали поступающие к ним копии постановлений об арестах и рассматривали вопрос о необходимости возбуждения формального дознания или предварительного следствия⁷⁵.

7. В наиболее важных случаях при наличии соответствующих запросов прокуроры проверяли законность проведенных обысков. Например, прокурор С.-Петербургской судебной палаты П.К. Камышанский 05.05.1907 по вызову членов Государственной думы выехал на место проведения обыска в квартире депутата Озола и подтвердил его законность как проводившегося по ордеру охранного отделения на основании Положения об охране⁷⁶. А в Омске прокуратура признала необоснованным обыск, который в октябре 1908 г. на основании военного положения был проведен у члена Омского окружного суда Кудрявого по инициативе губернатора и по распоряжению начальника Омского жандармского управления⁷⁷.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что прокурорский надзор и руководство дознанием по политическим делам имел ограниченные правовые возможности. При этом по сравнению с руководством и надзором за полицейским дознанием по общим преступлениям формальное дознание по политическим преступлениям находилось под более тщательным надзором прокуратуры, которая реагировала (хотя и не всегда) на выявляемые нарушения. В то же время охранное производство, которое в наибольшей степени затрагивало личную неприкосновенность граждан, закон почти полностью вывел из-под прокурорского надзора. Несмотря на это, постепенно ведомственные нормативные акты и практическая деятельность выработали некоторые формы осуществления прокурорского надзора и за охраным производством.

Список литературы

1. Бальц В. Суд над первым Советом рабочих депутатов (Воспоминания прокурора) // Былое. 1926. № 1. С. 133-156; № 2. С. 61-78.
2. Виленский Б.В. Судебная реформа и контрреформа в России. Саратов: Приволжское кн. изд-во, 1969. 400 с.
3. Горячковская Ю.М. Прокуратура и прокурорский надзор России в XVIII — начале XX вв.

⁶⁹ Наказ министра юстиции, генерал-прокурора, чинам прокурорского надзора судебных палат и окружных судов. СПб., 1896. § 45. С. 58.

⁷⁰ ГАРФ. Ф. 1467. Оп. 1. Д. 431. Л. 92.

⁷¹ «Ликвидацией» называлось одновременное производство многочисленных обысков и арестов с целью выявления преступлений.

⁷² Спиридович А. Указ. соч. С. 164.

⁷³ Сборник циркуляров и инструкций министерства юстиции (с 1877 г. по 1914 г.). С. 124.

⁷⁴ Государственный архив Днепропетровской области (ГАДО). Ф. 177. Оп. 1. Д. 2. Л. 18.

⁷⁵ Там же. Л. 34-34.

⁷⁶ Государственная Дума. Стб. 205, 215, 243.

⁷⁷ ГАРФ. Ф. 1467. Оп. 1. Д. 430. Л. 173-173об.

- (историко-правовое исследование): Дисс. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2001. 195 с.
4. Государственная Дума. Второй созыв. Стенографические отчеты. 1907 г. Сессия вторая. Т. 2. СПб.: Гос. тип., 1907. 765 с.
 5. Казанцев С. М. История царской прокуратуры. СПб.: Изд-во С.-Петербургского ун-та, 1993. 216 с.
 6. Кони А. Ф. Собрание сочинений. В 8 т. Т. 2. М.: Юрид. лит., 1966. 504 с.
 7. Коротков А. Г. Организационно-правовой опыт деятельности прокуратуры окружного суда в чрезвычайных условиях, 1904-1917 гг.: Дисс. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007. 202 с.
 8. Краковский К. П. Политическая юстиция в России во второй половине XIX — начале XX в.: историко-правовое исследование. М.: Юрист, 2012. 734 с.
 9. Логачева Н. В. Деятельность прокурорского надзора в России во второй половине XIX в. // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. История и политология. 2010. Вып. 5(85). С. 57-62.
 10. Лопухин А. А. Из итогов служебного опыта. Настоящее и будущее русской полиции. М.: Тип. В. М. Саблина, 1907. 69 с.
 11. Мухортов А. А. Организационно-правовые основы функционирования жандармерии в Российской Империи // Закон и право. 2011. № 1. С. 40-43.
 12. Н. Суд и государственные преступления // Юридический вестник. 1881. № 1. С. 60-91; № 4. С. 607-645.
 13. Падение царского режима: Стенографические отчеты допросов и показаний, данных в 1917 г. в Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства. Т. 3 / Ред. П. Е. Щеголева. Л.: Гос. изд-во, 1925. 507 с.
 14. Памятники российского права. В 35 т.: учебно-научное пособие / Под общ. ред. Р. Л. Хачатурова. Т. 14. Реформы полиции второй половины XIX в. 240 с.; Т. 22. Спецслужбы Российской Империи. М.: Юрилинформ, 2015. 440 с.
 15. Революционное движение в России в докладах министра Муравьева. СПб.: Летописец, 1907. 243 с.
 16. Руководство для чинов корпуса жандармов при производстве следствий и дознаний / Сост. Попов. СПб.: Тип. Месника и Римана, 1885. 227 с.
 17. Сборник статистических сведений министерства юстиции. Вып. 25. СПб.: Сенатская тип., 1911. 400 с.
 18. Сборник циркуляров и инструкций министерства юстиции (с 1877 г. по 1914 г.). Секретные. Петроград: Сенатская тип., 1914. 196 с.
 19. Свод статистических сведений о подсудимых, оправданных и осужденных по приговорам общих судебных мест, судебно-мировых установлений и учреждений, образованных по законоположениям 12 июля 1889 года, за 1910 год. В 2 ч. Ч. 1. СПб.: Сенатская тип., 1913. 437 с.
 20. Систематический сборник циркуляров Департамента полиции и Штаба отдельного корпуса жандармов, относящихся к обязанностям чинов корпуса по производству дознаний. Совершенно секретно / Сост. Савицкий. СПб.: Тип. Штаба отд. корп. жанд., 1908. 308 с.
 21. Спиридович А. Записки жандарма / С предисл. и под ред. С. Пионтковского. Харьков: Пролетарий, 1928. 280 с.
 22. Тарновский Е. Н. Статистические сведения о лицах, обвиняемых в преступлениях государственных // Журнал министерства юстиции. 1906. № 4. С. 50-99.
 23. Хроника социалистического движения в России. 1878-1887 гг. Официальный отчет. М.: Изд. В. М. Саблина, 1907. 368 с.
 24. Царизм в борьбе с революцией 1905-1907 гг.: Сборник документов / Под ред. А. К. Дрезена. М.: Гос. соц.-экон. изд-во, 1936. 259 с.
 25. Щербина П. Ф. Судебная реформа 1864 года на Правобережной Украине. Львов: Вища школа, 1974. 191 с.

Prosecutor's Supervision and Management of the Inquiry on Political Crimes in the Russian Empire (Regulatory Framework)

Gorbachev V. P.,

PhD in Law, Associate Professor,
Lawyer of the Donetsk Regional Bar Association
E-mail: gorvp58@mail.ru

Abstract. *The article, based on the normative and archival materials, considers the issues of prosecutor's supervision and management by the gendarme and the police inquiry about political crimes in the Russian Empire after the judicial reform of 1864. The inquiry of such crimes was of two types: formal (criminal procedural) and administrative (protective). The Prosecutor's office managed directed by inquiry by giving instructions on cases. The supervision was manifested itself in the coordination with the Prosecutor's office of certain actions of the gendarmerie and the police officers, in the presence of prosecutors during investigative actions, in studying the materials of the inquiry, cancellation of illegal decisions, reviewing complaints about the actions of the gendarmerie and the police, addressing issues of responsibility for violations, etc.*

Forms and features of Prosecutor's supervision for each of the specified types of inquiry are considered. It is concluded that the Prosecutor's supervision and management of the inquiry in political cases had limited legal capacity. At the same time, compared with the management and supervision of the police inquiry on common crimes, the formal inquiry on political crimes was under more careful supervision of the Prosecutor's office, which responded (though not always) to the revealed violations. At the same time, protective proceedings, which most affected the personal inviolability of citizens, the law almost completely withdrew from the Prosecutor's supervision. Despite this, gradually, departmental regulations and practice have developed some forms of the implementation of prosecutorial supervision and over protective proceedings.

Considered some of the inaccuracies that occur in the literature when reporting on issues of prosecutorial supervision over the investigation of political crimes.

Keywords: *the prosecutor's office, gendarmerie, police, inquiry, political crimes.*

References

1. Balts V. Sud nad pervym Sovetom rabochikh deputatov (Vospominaniya prokurora) // Byloe. 1926. № 1. S. 133-156; № 2. S. 61-78.
2. Vilenskij B.V. Sudebnaya reforma i kontrreforma v Rossii. Saratov: Privolzhskoe kn. izd-vo, 1969. 400 s.
3. Goryachkovskaya Yu.M. Prokuratura i prokurorskiy nadzor Rossii v XVIII — nachale XX vv. (istoriko-pravovoe issledovanie): Diss. ... kand. jurid. nauk. Belgorod, 2001. 195 s.
4. Gosudarstvennaya Duma. Vtoroj sozyv. Stenograficheskie otchety. 1907 g. Sessiya vtoraya. T. 2. SPb.: Gos. tip., 1907. 765 s.
5. Kazantsev S.M. Istoriya tsarskoj prokuratury. SPb.: Izd-vo S.-Peterburgskogo un-ta, 1993. 216 s.
6. Koni A.F. Sobranie sochinenij. V 8 t. T. 2. M.: Yurid. lit., 1966. 504 s.
7. Korotkov A.G. Organizatsionno-pravovoj opyt deyatelnosti prokuratury okružnogo suda v chrezvychajnykh usloviyakh, 1904-1917 gg.: Diss. ... kand. jurid. nauk. Kazan, 2007. 202 s.
8. Krakovskij K.P. Politicheskaya yustitsiya v Rossii vo vtoroj polovine XIX — nachale XX v.: istoriko-pravovoe issledovanie. M.: Yurist, 2012. 734 s.
9. Logacheva N.V. Deyatelnost prokurorskogo nadzora v Rossii vo vtoroj polovine XIX v. // Vestnik Tambovskogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye nauki. Istoriya i politologiya. 2010. Vyp. 5(85). S. 57-62.
10. Lopukhin A.A. Iz itogov sluzhebnogo opyta. Nastoyashee i budushee russkoj politsii. M.: Tip. V.M. Sablina, 1907. 69 s.
11. Mukhortov A.A. Organizatsionno-pravovye osnovy funkcionirovaniya zhandarmerii v Rossijskoj Imperii // Zakon i pravo. 2011. № 1. S. 40-43.
12. N. Sud i gosudarstvennye prestupleniya // Yuridicheskij vestnik. 1881. № 1. S. 60-91; № 4. S. 607-645.
13. Padenie tsarskogo rezhima: Stenograficheskie otchety doprosov i pokazanij, dannyx v 1917 g. v Chrezvychajnoj sledstvennoj komissii Vremennogo pravitelstva. T. 3 / Red. P.E. Schegoleva. L.: Gos. izd-vo, 1925. 507 s.
14. Pamyatniki rossijskogo prava. V 35 t.: uchebno-nauchnoe posobie / Pod obsch. red. R.L. Khachaturova. T. 14. Reformy politsii vtoroj poloviny XIX v. 240 s.; T. 22. Spetssluzhby Rossijskoj Imperii. M.: Yurlitinform, 2015. 440 s.
15. Revolyutsionnoe dvizhenie v Rossii v dokladakh ministra Muraveva. SPb.: Letopisets, 1907. 243 s.
16. Rukovodstvo dlya chinov korpusa zhandarmov pri proizvodstve sledstvij i doznaniy / Sost. Popov. SPb.: Tip. Mesnika i Rimana, 1885. 227 s.
17. Sbornik statisticheskikh svedenij ministerstva yustitsii. Vyp. 25. SPb.: Senatskaya tip., 1911. 400 s.
18. Sbornik tsirkulyarov i instruksij ministerstva yustitsii (s 1877 g. po 1914 g.). Sekretnye. Petrograd: Senatskaya tip., 1914. 196 s.
19. Svod statisticheskikh svedenij o podsudimyx, opravdannyx i osuzhdennykh po prigovoram obschikh sudebnykh mest, sudebno-mirovykh ustanovlenij i uchrezhdenij, obrazovannykh po zakonopolozheniyam 12 iyulya 1889 goda, za 1910 god. V 2 ch. Ch. 1. SPb.: Senatskaya tip., 1913. 437 s.
20. Sistemacheskij sbornik tsirkulyarov Departamenta politsii i Shtaba otdelnogo korpusa zhandarmov, odnosyaschikhsya k obyazannostyam chinov korpusa po proizvodstvu doznaniy. Sovershenno sekretno / Sost. Savitskij. SPb.: Tip. Shtaba otd. korp. zhand., 1908. 308 s.
21. Spiridovich A. Zapiski zhandarma / S predisl. i pod red. S. Piontkovskogo. Kharkov: Proletarij, 1928. 280 s.
22. Tarnovskij E.N. Statisticheskie svedeniya o litsakh, obvinyaemykh v prestupleniyakh gosudarstvennykh // Zhurnal ministerstva yustitsii. 1906. № 4. S. 50-99.
23. Khronika sotsialisticheskogo dvizheniya v Rossii. 1878-1887 gg. Ofitsialnyj otchet. M.: Izd. V.M. Sablina, 1907. 368 s.
24. Tsarizm v borbe s revolyutsiej 1905-1907 gg.: Sbornik dokumentov / Pod red. A.K. Drezena. M.: Gos. sots.-ekon. izd-vo, 1936. 259 s.
25. Scherbina P.F. Sudebnaya reforma 1864 goda na Pravoberezhnoj Ukraine. Lvov: Vischa shkola, 1974. 191 s.