

## РОЗДІЛ 1 ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 343.163+343.123.1«18/19»

### МЕТОДЫ И СРЕДСТВА ПРОКУРОРСКОГО РУКОВОДСТВА И НАДЗОРА ЗА ПОЛИЦЕЙСКИМ ДОЗНАНИЕМ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

### METHODS AND MEANS OF THE PROSECUTOR'S DIRECTION AND SUPERVISION OVER THE POLICE INQUIRY IN THE RUSSIAN EMPIRE

**Горбачев В.П.,**

*кандидат юридических наук, доцент,  
адвокат*

*Донецкой областной коллегии адвокатов*

В статье рассмотрены методы и средства прокурорского руководства и надзора за полицейским дознанием, а также некоторые меры, которые предпринимала прокуратура по повышению уровня дознания в Российской империи после судебной реформы 1864 г.

**Ключевые слова:** прокурор, полиция, надзор, руководство, дознание.

У статті розглянуто методи й засоби прокурорського керівництва й нагляду за поліцейським дізнанням, а також деякі заходи, що застосовувала прокуратура з метою підвищення рівня дізнання в Російській імперії після судової реформи 1864 р.

**Ключові слова:** прокурор, поліція, нагляд, керівництво, дізнання.

The article considers the methods and means of the prosecutor's direction and supervision over the police inquiry, as well as some measures taken by the Prosecutor's office to improve the level of inquiry in the Russian Empire after the judicial reform of 1864.

**Key words:** prosecutor, police, supervision, direction, inquiry.

**Постановка проблемы.** Руководство дознанием и прокурорский надзор за его проведением являются гарантиями соблюдения законности на начальном этапе расследования преступлений. В связи с этим важным представляется анализ методов и средств их осуществления, в том числе в исторической ретроспективе.

**Состояние исследования.** В досоветский период некоторые аспекты прокурорского надзора за производством полицейского расследования изучали С.И. Викторский, Ф.И. Грёдингер, А.Ф. Кони, М.А. Лозина-Лозинский, П.И. Люблинский, Н.В. Муравьев, И.Т. Тарасов, И.Я. Фойницкий и др. Полицейское дознание было объектом многочисленных исследований в советский и современный периоды. Однако вопросы руководства дознанием и прокурорского надзора за его проведением не получили достаточной разработки. В работах В.Г. Бессарабова, Ю.М. Горячковой, А.Г. Звягинцева, С.М. Казанцева, О.Е. Кутафина, Р.В. Савуляка, В.В. Сухоноса, Ю.А. Холода, П.Ф. Щербины, А.Н. Ярмышы и других исследователей затрагиваются лишь некоторые аспекты прокурорского надзора за расследованием, проводившимся полицией.

**Целью статьи** является анализ методов и средств прокурорского руководства и надзора за полицейским дознанием, а также принимавшихся прокуратурой некоторых мер по повышению уровня дознания в Российской империи после судебной реформы 1864 г.

**Изложение основного материала.** В результате реформ начала 60-х гг. XIX ст. в Российской империи появился институт дознания, целью которого являлось удостоверение в том, действительно ли произошло происшествие и содержится ли в нем признаки преступления или проступка. Проведение дознания было возложено на полицию, а руководство им и надзор за его проведением – на прокуратуру. Понятия этого руководства и надзора употреблялись в нормативно-правовых актах и теории, при этом отмечалось их единство [1, с. 233].

Термин «руководить» толковался в то время в смысле «указывать, как нужно работать» [2, с. 516], «управлять, советовать, указывать» [3, стб. 1738]. В современный период понятие «руководить» толкуется как «направлять чью-либо деятельность» [4, с. 1133]. Из такого же понятия исходил и сенатор И.Я. Фойницкий, который говорил о «направлении» прокуратурой деятельности полиции, ее «направляющей» функции [5, с. 376].

Послереформенное законодательство вместо термина «надзор» употребляло термин «наблюдение» (например, ст. 278 Устава уголовного судопроизводства, далее – УУС). В то же время ведомственные нормативно-правовые акты и теория использовали оба этих термина. Например, Наказ министра юстиции чинам прокурорского надзора судебных палат и окружных судов 1896 г. говорит о «высшем надзоре» за деятельностью полицейских чинов и о «ближай-

шем наблюдении» в этом отношении [6, с. 35]. По сути, эти понятия употреблялись как синонимы. Одним из значений понятия «надзирать» был термин «наблюдать» и наоборот [7, стб. 990, 1046]. А сущность надзора, по мнению профессора П.И. Люблинского, состояла в том, что орган, обладающий правом взыскания и наказания, проверяет законность, целесообразность и необходимость принятых мер [8, с. 313].

После судебной реформы 1864 г. руководство и надзор за деятельностью полиции прокуратура осуществляла различными методами и средствами: работники прокуратуры давали полиции поручения, указания, разъяснения, присутствовали при проведении дознания, проводили различные проверки и т. п.

Осуществляя руководство деятельностью полиции, прокуратура имела право давать обязательные для полиции разъяснения по вопросам проведения расследования: прокуроры судебных палат – общие (циркулярные) разъяснения, а прокуроры окружных судов – разъяснения порядка производства дознания и следственных действий по конкретным делам.

Прокуроры судебных палат, реализуя право давать общие разъяснения, издавали для полиции своего судебного округа инструкции по обнаружению и исследованию преступлений. Эти инструкции принимались для «правильного и единообразного» участия полиции в производстве уголовных дел. В них регулировались общие вопросы, связанные с обнаружением и исследованием преступлений (порядок выявления преступлений и сообщения о них в прокуратуру, цель, порядок, средства и тактика проведения дознания, порядок проведения конкретных следственных действий и т. п.), давались рекомендации о порядке расследования различных видов преступлений, приводились образцы различных процессуальных документов (сообщений о совершенных преступлениях, постановлений, протоколов, актов дознания и т. п.) [9–15]. При производстве дознания и следственных действий полиция обязана была руководствоваться инструкцией прокурора, а министр юстиции и прокуроры судебных палат обязывали прокуратуры окружных судов наблюдать за точным и правильным исполнением не только законодательства, но и указаний, изложенных в действовавшей в округе «инструкции чинам полиции по обнаружению и исследованию преступлений» [6, с. 35; 9, с. I–II; 10, с. 19; 11, с. 24; 12, с. VIII; 13, с. III; 14, с. 3; 15, с. 3].

Прокуроры окружных судов по конкретным делам имели право давать полиции обязательные для нее поручения, указания и предложения, а также руководить ее действиями непосредственно при проведении дознания. Однако на практике это было возможным только в тех случаях, когда дознание проводилось в месте нахождения работника прокуратуры [16, с. 89]. Прокурор Варшавской судебной палаты Е.Ф. Тарау подчеркивал важность использования работниками прокуратуры любой возможности лично общаться с чинами полиции, направлять их работу и объяснять им сущность их прав и

обязанностей по уголовным делам. В связи с этим в Привислянском крае был установлен порядок, в соответствии с которым земские стражники ежемесячно прибывали к товарищу прокурора за получением указаний и распоряжений [17, с. 153].

Давая указания, прокуратура учитывала низкий уровень юридических знаний полицейских. Например, в ревизионном отчете по округу Одесского окружного суда отмечено, что полицейские «за редкими исключениями, не имеют и представления о законных признаках преступления и его составе». Поэтому по преступлениям, для установления которых необходимы были некоторые знания закона (мошенничество, подлог, растрата при условии существования гражданской сделки и проч.), полиция постоянно делала ошибки. В связи с этим и для того, чтобы дознание не изобиловало ненужным материалом, а выясняло существенные обстоятельства, прокуратура, поручая полиции производство дознания по жалобам потерпевших, вынуждена была давать подробные и точные указания, какие именно обстоятельства необходимо выяснить [16, с. 62].

Требования прокуратуры были обязательны для полиции. Поэтому в случаях, когда при исполнении ее поручений полиция сталкивалась со сложностями, она не имела права отказаться от их исполнения, а должна была за разъяснениями обратиться в прокуратуру, которая и разрешала возникшие «недоумения» (ст. 484 УУС) [16, с. 89]. По разъяснению товарища председателя Смоленского окружного суда В.П. Мордухай-Болтовского, если полицейские встречали какое-нибудь основательное затруднение по выполнению поручения прокуратуры, они обязаны были, не делая собственных распоряжений, обратиться в прокуратуру за советом, как поступить [18, с. 39].

Некоторые инструкции прокуроров судебных палат, а затем и Наказ министра юстиции 1896 г. рекомендовали участковым товарищам прокуроров в более важных случаях лично присутствовать при производстве дознаний и руководить ими [6, с. 35; 10, с. 18; 11, с. 23]. По этому поводу, признавая необходимость установления тщательного наблюдения за дознанием со стороны прокуратуры, прокурор Харьковской судебной палаты В.В. Давыдов отмечал, что от нее нельзя требовать невозможного – личного присутствия при всех дознаниях [17, с. 161–162].

На практике при проведении дознания прокуроры присутствовали редко [19, с. 104]. При этом в некоторых случаях такое присутствие вызывало возражения полиции. Например, в округе Эриванского окружного суда по одному из дел об убийстве администрация признала посягательством на свои права требование участкового товарища прокурора о том, чтобы действия при производстве дознания производились в его присутствии. Речь шла, собственно, о допросе в присутствии товарища прокурора свидетелей, которых (как об этом узнал товарищ прокурора из достоверных источников) один из полицейских побоями заставлял удостоверять только обстоятельства, благоприятные для обвиняемого, которым был

богатый и влиятельный купец. Администрация требование товарища прокурора признала незаконным, несмотря на разъяснение прокурора окружного суда, санкционировавшего это требование, продолжала оспаривать право товарища прокурора присутствовать при дознании и обратилась за разъяснением к прокурору судебной палаты [15, с. 93].

В то же время личное присутствие работников прокуратуры при проведении дознания не всегда являлось гарантией соблюдения законности. Например, несмотря на то, что закон (ст.ст. 254, 258 УУС) прямо запрещал полиции при проведении дознания проводить «формальные» допросы обвиняемых и свидетелей (т. е. с соблюдением установленной УУС процедуры: с вызовом лиц, с составлением отдельного протокола допроса и подписью допрошенных), в одном из судебных округов товарищ прокурора 20 и 21 апреля 1892 г. присутствовал при проведении приставом таких формальных допросов свидетелей и не реагировал на это явное нарушение закона [19, с. 82, 88, 95, 104].

Одним из методов прокурорского надзора было проведение различных проверок. В местах лишения свободы систематически проводились проверки законности задержания подозреваемых; например, в 1909 г. работники окружных судов посетили места заключенный 18 279 раз [20, с. 195]. Однако основным методом надзора была проверка материалов дознания после его окончания, т. е. «бумажный» надзор [16, с. 90].

После принятия закона от 1 мая 1884 г. в прокуратуру для проверки поступали материалы всех дознаний, по которым полиция не установила признаки преступного деяния. Прокуроры проверяли и материалы дознаний, которые им направляли судебные следователи в связи с тем, что в представленных им материалах полицейского дознания они не усматривали оснований для производства предварительного следствия (ст. 309 УУС). Объем «бумажного» надзора был значительным и постепенно увеличивался. Например, в 1892 г. прокуратурами окружных судов рассмотрено 89 560 материалов дознаний, поступивших к ним от полиции и судебных следователей в порядке ст.ст. 253 и 309 УУС (при штате прокуратуры 631 чел., т. е. в среднем на одного работника приходилось 142 материала), а в 1910 г. – 293 979 материалов при штате 1 015 чел., т. е. 290 материалов на одного работника [21, с. 104–105; 22, с. 15, 195]. Таким образом, за 19 лет нагрузка возросла в 2 раза, и в дальнейшем она продолжала увеличиваться.

Если в результате изучения поступивших материалов выявлялось, что дознание проведено неполно, то прокуратура давала указание дополнить его. В некоторых случаях это приводило в дальнейшем к возбуждению уголовного преследования [23, с. 122–122]. По результатам проверки материалов дознания прокуратура могла также прекратить дознание, предложить материалы передать мировому судье по подсудности или же предложить следователю провести предварительное следствие.

В некоторых случаях действия полиции перепроверялись лично работниками прокуратуры или через

жандармерию. Однако этот метод надзора практиковался в крайне редких случаях, «по особо выдающимся делам». Например, в случае скоростигной смерти полицейское дознание иногда проверялось путем медицинского вскрытия трупа в присутствии работника прокуратуры. В ревизионном отчете по округу Одесского окружного суда в середине 1890-х гг. отмечалось, что вывод об основательности действий полиции прокуратура делала по содержанию самого дознания, а проверять в каждом случае действия полиции она не имела возможности; прокуратура была готова проводить такие проверки самостоятельно или через жандармскую полицию при наличии жалобы на неправильные действия полиции, однако на практике таких жалоб не было [16, с. 88–91].

Различные правительственные комиссии и ревизии, практические работники констатировали неудовлетворительное состояние полицейского дознания. Среди причин этого указывалось обременение полиции многочисленными обязанностями, не связанными с расследованием преступлений, отсутствие у полицейских необходимых юридических знаний и практических навыков, их недобросовестность, недостаточный прокурорский надзор и т. п.

С учетом этого прокуратура принимала определенные общие организационные и практические меры к повышению уровня дознания. Как отмечалось в одном из ревизионных отчетов, «чем жизненнее и энергичнее» работники прокуратуры относятся к руководству полицией по производству дознания и розыска, «тем благотворнее достигаемые ими результаты» [24, с. 12]. Например, в городе Таганрог в связи с большим количеством преступлений, по которым не были установлены виновные лица, обязанность производства дознания по инициативе прокуратуры была возложена на одного конкретного околоточного надзирателя, который стал заниматься только этим вопросом. И целесообразность этой меры подтвердилась на практике «самым блестящим образом»: этот околоточный надзиратель в течение сравнительно непродолжительного времени по многим делам установил и задержал обвиняемых [25, с. 70].

Прокуратура принимала определенные меры к повышению юридической образованности полицейских. В Киевской губернии, как и в других губерниях, прокуроры и их товарищи проводили занятия в школах по подготовке личного состава урядников и городских, по результатам обучения участвовали в принятии у них экзаменов [24, с. 11–12; 16, с. 52]. Работники прокуратуры издавали лекции, которые они читали в школах полицейских урядников, руководств для нижних чинов полиции по производству дознания и розыска и т. п. [24, с. 11–12; 26].

Среди средств, направленных на повышение уровня проведения дознания, были полномочия прокуратуры разрешать жалобы на действия полиции и решать вопросы ответственности полицейских за нарушения, допущенные при проведении расследований.

Принимавшиеся прокуратурой меры имели определенные положительные результаты. Например, в 1895 г. в ревизионном отчете отмечено, что

в Варшаве сыскная полиция, работая под непосредственным руководством прокуратуры, «постепенно отрешается от общеупотребительного розыскного приема – во что бы то ни стало добиться сознания заподозренного – и не вызывает ныне никаких в этом отношении жалоб и нареканий» [16, с. 106–107].

**Выводы.** Таким образом, можно сделать вывод о том, что прокуратура осуществляла руководство

полицейским дознанием и надзор за его производством различными методами, для чего она была наделена необходимыми правовыми средствами. Однако предоставленные нормативные возможности прокуратура использовала не в полном объеме. Принимавшиеся ею различные организационно-правовые меры имели определенный положительный результат.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Высочайше учрежденная комиссия для пересмотра законоположений по судебной части : Объяснительная записка к проекту новой редакции Устава уголовного судопроизводства. – Т. 2. – СПб: Сенатская тип., 1900. – 399 с.
2. Краткий толковый словарь русского языка / Сост. П.Е. Стоян. – СПб: Издание В.Я. Макушкина; тип. К.П. Шрадер, 1913. – 704 с.
3. Толковый словарь живого великорусского языка Владимира Даля. – 3-е, испр. и знач. доп. изд. / под ред. проф. И.А. Бодуэна-де-Куртенэ. – Т. 3: П-Р. – СПб. ; Москва : тип. т-ва М.О. Вольф, 1907. – 1782 стб.
4. Большой толковый словарь русского языка / Гл. ред. С.А. Кузнецов. – СПб: «Норинт», 2006. – 1536 с.
5. Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства : в 2 т. – Т. 2. – СПб. : Изд-во «Альфа», 1996. – 607 с.
6. Наказ министра юстиции, генерал-прокурора, чинам прокурорского надзора судебных палат и окружных судов. – СПб. : тип. Правит. Сената, 1896. – 118 с.
7. Толковый словарь живого великорусского языка Владимира Даля. – 3-е, испр. и знач. доп. изд. / под ред. проф. И.А. Бодуэна-де-Куртенэ. – Т. 2: И-О. – СПб. ; Москва : тип. т-ва М.О. Вольф, 1905. – 2030 стб.
8. Люблинский П.И. Свобода личности в уголовном процессе. Меры, обеспечивающие неуклонение обвиняемого от правосудия / П.И. Люблинский. – СПб. : Сенатская тип., 1906. – 703 с.
9. Инструкция чинам полиции округа Киевской судебной палаты по обнаружению и исследованию преступлений / Сост. прокурор Киевской судебной палаты Н.А. Шепелев. – Киев : тип. Губ. правления, 1883. – 76 с.
10. Инструкция чинам прокурорского надзора округа С.-Петербургской судебной палаты / сост. прокурор С.-Петербургской судебной палаты Н.В. Муравьев. – Изд. 2-е испр. и доп. – СПб: тип. А. Суворина, 1884. – 49 с.
11. Инструкция чинам прокурорского надзора округа Московской судебной палаты / под ред. прокурора Московской судебной палаты Н.В. Муравьева. – М. : тип. А.И. Мамонтова и Ко, 1886. – 71 с.
12. Инструкция чинам полиции округа Харьковской судебной палаты по обнаружению и исследованию преступлений / Сост. прокурор Харьковской судебной палаты В. Давыдов. – Харьков : т-во «Печатня С.П. Яковлева», 1898. – 107 с.
13. Инструкция чинам полиции по обнаружению и исследованию преступлений / Сост. прокурор Московской судебной палаты А.В. Степанов. – М. : Печатня А. Снегиревой. – 1911. – 183 с.
14. Инструкция прокурора Киевской судебной палаты чинам полиции округа Киевской судебной палаты по обнаружению и исследованию преступлений. – Киев : т-во «Печатня С.П. Яковлева», 1912. – 120 с.
15. Инструкция чинам полиции по обнаружению и исследованию преступлений / Сост. прокурор Харьковской судебной палаты А.А. Крылов. – Харьков : тип. «Печатное дело», 1914. – 180 с.
16. Высочайше учрежденная комиссия для пересмотра законоположений по судебной части : Труды. – Т. 3. – СПб: тип. Правит. Сената, 1897. – разд. паг. – Раздел 2. – 640 с.
17. Высочайше учрежденная комиссия для пересмотра законоположений по судебной части : Труды. – Т. 1. – СПб: тип. Правит. Сената, 1895. – 354 с.
18. Сборник узаконений для руководства чинов полиции и корпуса жандармов при исследовании преступлений по судебным уставам 20 ноября 1864 года, правилам Высочайше утвержденным 19 мая 1871 года и позднейшим узаконениям / Сост. В.П. Мордухай-Болтовской. – Изд. 2-е, испр. и доп. – СПб: Тип. Ретгера и Шнейдера, 1875. – 295 с.
19. Систематический сборник решений Правительствующего Сената по вопросам об ответственности должностных лиц административного ведомства за преступления должности (1868–1896 гг.) / Сост. В.И. Тимофеевский, С.П. Кузнецов. – СПб. : тип. Правит. Сената, 1896. – 930 с.
20. Сборник статистических сведений Министерства юстиции. Выпуск 25. Сведения о личном составе и о деятельности судебных установлений Европейской и Азиатской России за 1909 год. – СПб: Сенатская типография, 1911. – 400 с.
21. Сборник статистических сведений Министерства юстиции. Выпуск восьмой. Сведения о личном составе судебных установлений Европейской России, Кавказского края, Сибири и Туркестана и деятельности судебных установлений, образованных по Уставам Императора Александра II и коммерческих судов за 1892 год. – СПб: тип. Правит. Сената, 1894. – 167 с.
22. Сборник статистических сведений министерства юстиции. Выпуск 26. Сведения о личном составе и о деятельности судебных установлений Европейской и Азиатской России за 1910 год. – СПб: Сенатская тип., 1912. – 430 с.
23. Государственный архив Ростовской области. – Ф. 397. – Оп. 1. – Д. 107.
24. Высочайше учрежденная комиссия для пересмотра законоположений по судебной части : Труды. – Т. 3. – СПб: тип. Правит. Сената, 1897. – разд. паг. – Раздел 1. – 75 с.
25. Высочайше учрежденная комиссия для пересмотра законоположений по судебной части : Труды. – Т. 5. – СПб: тип. Правит. Сената, 1897. – 578 с.
26. Лекции по уголовному праву, читанные во Владимирской школе полицейских урядников товарищем прокурора Владимирского окружного суда Н.П. Муратовым. – Владимир : типо-лит. Владимирского губ. правления, 1899. – 26 с.