

УДК 347(09)

СОЗДАНИЕ ПРОКУРАТУРЫ В РОССИИ

© Алексей Александрович НОВИКОВ

Московская государственная академия коммунального хозяйства и строительства, г. Москва, Российская Федерация, преподаватель кафедры права и социально-культурного сервиса, e-mail: pravoskd@rambler.ru

Проводится исследование истории создания, организации и деятельности прокуратуры в системе государственного управления Российской империи в начале XVIII в., когда Петр I осуществлял активное реформирование всей структуры государственного управления, целенаправленную деятельность по созданию единого централизованного государства.

Ключевые слова: прокуратура; Петр I; фискалы; прокурорный надзор; генерал-прокурор; Сенат; Синод; Верховный тайный совет.

В настоящее время, когда в России продолжается развитие правового государства, представляется важным изучить историю возникновения и деятельности института прокуратуры как государственного органа, принципы его организации и деятельности.

Исследование истории создания и деятельности прокуратуры в системе государственного управления Российской империи в XVIII в. опирается на длительную историографическую традицию, которая прошла в своем развитии три этапа: дореволюционный (XIX в. – октябрь 1917 г.); советский (октябрь 1917 г. – конец 80-х гг. XX в.); современный (90-е гг. XX в. – по настоящее время).

В дореволюционной историографии история института прокуратуры впервые была затронута в фундаментальных трудах и отдельных работах Н.М. Карамзина, С.М. Соловьева, В.О. Ключевского. Важный вклад в изучение данного вопроса внесли монографические исследования А.Д. Градовского, Н.В. Муравьева, В.М. Грибовского, Ф.В. Благовидова, В.Н. Веретенникова [1–4]. Особое место в изучении прокуратуры XVIII в. занимают исследования, касавшиеся синодальной обер-прокуратуры 1722–1725 гг., чья работа получила разностороннее освещение в статье А.А. Голубева, монографиях И.А. Чистовича, С.Г. Рункевича, П.В. Верховского и особенно Ф.В. Благовидова [5–7].

Отдельные аспекты появления и деятельности прокуратуры рассматривались в работах советских историков и юристов: Г.Л. Анпилогова, Л.А. Стешенко, К.А. Софроненко, Н. И. Павленко, Н.А. Воскресенского, Н.В. Голиковой и др. [8–14].

В 1990-е и последующие годы изучение истории прокуратуры заметно активизировалось. Такие ученые, как Д.Н. Шанский, Л.Г. Кислягина, С.Е. Шестаков, С.М. Казанцев, Н.И. Павленко, Е.В. Анисимов, Д.О. Серов, Л.Ф. Писарькова продолжили изучение прокуратуры [15–24].

В настоящее время прокуратура, пожалуй, единственный институт из учрежденных Петром I, который сохранился и продолжает активно действовать в числе важнейших государственных учреждений.

Образование прокуратуры России связано с усложнением государственного устройства, с разветвлением централизованной системы управления, увеличением самой территории государства, с увеличением численности государственного аппарата и выделением его в централизованную систему управления. Данные предпосылки характерны, в первую очередь, для истории Российского государства начала XVIII в.

Учреждению российской прокуратуры предшествовал долгий период поиска наиболее действенных форм и методов наблюдения и контроля деятельности государственного аппарата, пресечения нарушений закона со стороны чиновников, казнокрадства, взяточничества. Надзорные функции выполняли различные структуры: при царе Алексее Михайловиче это был Тайный приказ, при Петре – фискальная служба, генерал-ревизоры, обер-секретарь Сената, дежурные гвардейские офицеры Сената. В определенной мере эти функции выполняли и сам царь, и Сенат.

Основателем прокуратуры как органа надзора за соблюдением законности в России по праву считается Петр I, который осуществ-

влял в период своего правления целенаправленную деятельность по реформированию всей структуры государственного управления, созданию единого централизованного государства.

Как известно, первый русский император вступил на престол в возрасте 10 лет в 1682 г. Каких-либо организационных перемен в управлении власти и контрольной власти в частности не последовало вплоть до марта 1701 г., когда будущим императором была основана Ближняя канцелярия [20; 25], что и было первоначальным этапом формирования новой системы государственного контроля. Тогда государственные учреждения стали обязаны отчитываться, причем ежемесячно, перед канцелярией о всех операциях с денежной казной. Во главе вновь образованного ведомства был поставлен доверенный человек Петра – дворянин Н.М. Зотов. Под его началом Ближняя канцелярия очень скоро взяла под контроль финансовую деятельность государственных центральных учреждений того периода и получила право составления государственного бюджета.

Политическая обстановка как на международной арене, так и внутри страны менялась тем временем быстро. Участие России в Северной войне потребовало значительного повышения налоговых сборов, увеличения как рекрутских и трудовых мобилизаций, так и введения разорительных повинностей по строительству флота и новых крепостей.

Рост государственного бюджета и числа чиновников в центре и на местах для обслуживания нужд армии, флота, промышленности и торговли, а также для борьбы с крамольниками, разбойниками и ворами сопровождался ростом взяточничества, казнокрадства и других злоупотреблений. Причин этому было несколько: во-первых, традиции, во-вторых, бедность государства, невозможность платить за службу и, в-третьих, безответственность и безнаказанность чиновников. Петр полагал, что по мере исключения третьей причины будут искоренены и первые две [18; 26].

Таким образом, 2 марта 1711 г. в России появились фискалы [27]. Институт фискалов характеризовали новые для государственных контрольных органов России принципы: последовательно выдержанный общеконтрольный характер компетенции, иерархически

организованные территориальные подразделения, не подчиненные местной администрации, и всесословный принцип комплектования личного состава. Создание фискальской службы положило начало той «организованной системе недоверия» Петра I к населению в целом и к госаппарату в особенности, которая в скором времени нашла окончательное воплощение в прокуратуре.

Компетенция фискалов (подробно регламентированная в именных указах от 5 марта 1711 г. и от 17 марта 1714 г.) [27] состояла в выявлении любого нарушения закона – «всяких преступлений указов». При этом особое внимание фискалам надлежало уделять «проведыванию» преступлений, касательно получения взятки, злоупотребления должностными полномочиями, вынесения неправоудного приговора. Однако, хотя для установления факта нарушения закона фискалы получили право «тайно надсматривать», т. е. вести оперативно-розыскную деятельность, они при этом не допускались до производства следствия и отправления правосудия. Вместо этого всю собранную информацию фискальное ведомство должно было направлять той инстанции, в подсудности которой находилось обличаемое лицо.

Институт фискалов в России XVIII в. изучен к настоящему времени сравнительно подробно [1–3; 8; 10; 14; 17; 18; 28–34]. В литературе систематически охарактеризованы статус и компетенция фискалов, их внутренняя организация, история формирования и принципы комплектования, положение института фискалов в системе государственных учреждений, выявлены сходства и различия этого института с аналогичными западноевропейскими структурами.

Отметим только, что после смерти Петра I начался процесс ликвидации фискалита и более подробно остановимся на истории деятельности прокуратуры России в начале XVIII в. Создание прокуратуры в России началось с именных указов Петра I от 12 января, 18 января и 27 апреля 1722 г. («Надлежит быть при Сенате генералу-прокурору, обер-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору...» и т. д.) [35].

Предусматривалось создание прокуратур при Сенате, при коллегиях, при надворных судах (гофгерихтах). 11 мая 1722 г. император распорядился образовать прокуратуру

также при Святейшем Правительствующем синоде [27].

Изначально структура прокурорского надзора была разделена на две независимые друг от друга части – сенатскую и синодальную (обер-прокурор Святейшего синода не подчинялся генерал-прокурору Правительствующего сената). Законодатель, представляется, исходил в данном вопросе из той предпосылки, что Сенат и Синод являлись равноправными учреждениями, что нормативно было закреплено в п. 2 и 11 Инструкции обер-прокурору Синода от 13 июня 1722 г. [36].

При этом эти две части прокуратуры разделялись, в свою очередь, на два уровня: первый уровень составляли высшие надзорные учреждения – генерал-прокуратура Сената и обер-прокуратура Синода, второй – нижестоящие прокуратуры центральных ведомств и надворных судов. При равноправии синодальной и сенатской частей прокуратуры, однако, не наблюдалось их равновеликости – к концу 1722 г. под началом у генерал-прокурора находились прокуроры десяти коллегий, Главного магистрата и шести надворных судов, а у синодального обер-прокурора – единственно прокурор Монастырского приказа.

Фактически в нарушение указа от 12 января 1722 г. осталась без прокуратуры одна из коллегий – Иностранных дел. Вероятно, в данном случае сказались как специфика ведомства, так и неизменное личное внимание Петра I к внешнеполитическим делам. Кроме того, не появились прокуратуры в пяти надворных судах – Енисейском, Казанском, Нижегородском, Рижском и Тобольском, а прокуратура Московской конторы Сената так и вообще не была организована.

Учитывая данное обстоятельство, а также то, что прокурорского надзора изначально не предусматривалось в отношении многих центральных и местных учреждений, несколько назначенных прокуроров *de facto* не вступили в должность, можно с уверенностью констатировать, что отечественная прокуратура своего начального периода развития (времена Петра I и Екатерины I) осталась недоформированной.

Примечательно, что по замыслу императора, изначально прокуратура как отдельное ведомство не финансировалась, ее сотрудники получали оплату за свои труды из бюджет-

тов поднадзорных им учреждений. Однако в правление Петра такой порядок утвержден не был, а государственное штатное расписание с зафиксированными впервые прокурорскими окладами утвердили в марте 1725 г. [37]. До того назначенные прокуроры получали свое денежное содержание по предыдущему месту службы и, как всегда это происходило в России, с большими задержками.

Согласно указу от 12 января 1722 г., Петром I было предусмотрено создание коллежских прокуратур, но при этом законодатель ни словом не обмолвился о распространении прокурорского надзора на прочие ведомства. Никаких законоположений на этот счет не было издано и в оставшиеся годы правления. Однако коллегии образовывали тогда единый стержень системы центрального управления, хотя и не исчерпывали всю систему.

Отметим также, что в первой половине 1720-х гг. в стране функционировали как минимум десять центральных учреждений, устроенных неколлегиально (Преображенская, Тайная, Главная, Полицеймейстерская, Фискальная канцелярии, Канцелярия Рекрутного счета, Канцелярия от строений, Дворцовая, Медицинская, Ямская канцелярии), в которых прокуроры так и не появились.

Состав российской прокуратуры к 1723 г. оставался малочисленным – на всю империю приходилось тогда 20 прокуроров (17 прокуроров в центральных учреждениях и надворных судах, трое в Синоде и Сенате). Так же и штаты самих прокуратур были далеки от «раздутости» – при коллежских и надворных прокурорах состояло по 2 канцелярских служащих максимум, при генерал-прокуроре – целых семь: канцелярист и 6 копиистов. При этом иных должностей тогдашние штаты просто не предусматривали¹ [20].

Касательно практической деятельности прокуратуры времен ее становления можно сказать, что ее направления совпадали с закрепленными в «Должности генерала-прокурора». Генерал-прокурор оглашал в Сенате именные указы, выступал с законодательными инициативами, руководил нижестоящими прокурорами, контролировал фискальную

¹ См., например, указ Сената от 8 июля 1723 г. о формировании прокуратуры Малороссийской коллегии. Согласно указу, «к прокурорским делам» назначались один подканцелярист и один копиист [38].

службу, отслеживал исполнение высочайших предписаний. Основопологающим направлением деятельности прокуратуры была надзорная.

При выявлении нарушения закона в поднадзорном учреждении прокурор следовал определенной процедуре. Во-первых, заявлял протест устно. Во-вторых, если такое «предписание» игнорировалось, он направлял протест руководству учреждения в письменном виде. В-третьих, в случае продолжавшегося неисполнения законных требований прокурор имел право обратиться с доношением непосредственно к генерал-прокурору – для доклада в Сенате, а генерал-прокурор уже в подобной ситуации обращался непосредственно к императору.

Говоря о работе прокуратуры вообще и о работе прокуратуры ее первоначального периода развития в частности, невозможно не остановиться на ее следственной работе, которая в начале XVIII в. нормативно предусмотрена не была. Вступив в марте 1722 г., по указанию Петра I, в досудебное разбирательство дела ярославского провинциал-фискала С.Ф. Попцова, генерал-прокуратура сумела учесть в разнообразных преступлениях большую группу должностных лиц (включая главу фискальской службы). Вскоре дело настолько разрослось, что в структуре генерал-прокуратуры возникла особая следственная канцелярия.

Если бы не вмешательство монарха, который в январе 1723 г. реорганизовал следственную канцелярию в Розыскную контору Вышнего суда [39], может быть еще в начале XVIII в. произошла бы трансформация прокуратуры из общенадзорного в следственное ведомство. Впрочем, это не помешало многим тогдашним высокопоставленным чиновникам, и в первую очередь фискалам, взойти на эшафот.

Благодаря Петру I в России впервые появилась вертикаль контроля. Прокурорский надзор стал значимым фактором внутригосударственной жизни. На практике прокуроры стали даже не «оком государевым», а скорее, столь непривычным для России «оком закона».

Поэтому можно сделать вывод о том, что прокуратура в начале своего образования и становления выполнила возложенную на нее Петром I задачу. Под надзором новоявленного «государева ока» в 1722–1727 гг. оказа-

лась преимущественно вершина тогдашней системы управления – высшие и коллегиально устроенные центральные учреждения. Прочие звенья правительственного аппарата остались заведомо вне сферы прокурорского надзора. Однако и действуя в столь узких организационных рамках, прокуратура сумела веско заявить о себе, отнюдь не стала декоративной пристройкой к зданию российской государственности. По точному выражению Н.В. Муравьева, в нашей стране «впервые явилась сила, громко, словом и делом призывавшая к законности должностных действий и требовавшая соблюдения порядка в учреждениях» [2].

Дальнейшее развитие прокуратуры при ближайших преемниках Петра сложилось драматически. После смерти императора Екатерина I, а в большей степени Верховный Тайный Совет, решили фактически ликвидировать прокурорский надзор. Новые прокуроры на должности не назначались, а уже назначенные сотрудники определялись на другие. Таким образом, к весне 1727 г. созданная Петром I прокуратура «рассыпалась», *de facto* прекратила существование.

Тем не менее, уже в 1730-е гг. прокуратура стала постепенно возрождаться, сохранившись, конечно, с определенными изменениями, до настоящего времени.

1. *Градовский А.Д.* Высшая администрация России XVIII столетия и генерал-прокуроры. Спб., 1866.
2. *Муравьев Н.В.* Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Пособие для прокурорской службы. Т. 1. Прокуратура на Западе и в России. М., 1889.
3. *Грибовский М.В.* Высший суд и надзор в России в первую половину царствования императрицы Екатерины Второй: историко-юридическое исследование (период 28 июня 1762 года – 7 ноября 1775 года). Спб., 1901.
4. *Благовидов Ф.В.* Обер-прокуроры Святейшего Синода в XVIII и первой половине XIX столетия (отношения обер-прокуроров к Святейшему Синоду). Опыт церковно-исторического исследования. Казань, 1900.
5. *Голубев А.А.* Святейший Синод: исторический очерк // Внутренний быт Русского государства с 17-го октября 1740 года по 25-е ноября 1741 года. М., 1886. Кн. 2.
6. *Чистович И.А.* Феофан Прокопович и его время. Спб., 1868.

7. *Рункевич С.Г.* Учреждение и первоначальное устройство Святейшего Правительствующего Синода (1721–1725 гг.). СПб., 1900.
8. *Антилогов Г.Н.* Фискалитет при Петре I // Вестник Московского университета. Историко-филологическая серия. 1956. № 2.
9. *Стещенко Л.А.* Фискалы и прокуроры в системе государственных органов России первой четверти XVIII в. // Вестник Московского университета. Серия 6. Право. 1966. № 2.
10. *Стещенко Л.А.* Образование коллегии юстиции (1717–1725) // Вестник Московского университета. Серия 6. Право. 1966. № 6.
11. *Павленко Н.И.* У истоков российской бюрократии // Вопросы истории. 1989. № 12.
12. *Воскресенский Н.А.* Законодательные акты Петра I. Москва; Ленинград, 1967.
13. *Голикова Н.В.* Органы политического сыска и их развитие в XVII–XVIII вв. // Абсолютизм в России XVII–XVIII вв. М., 1964.
14. *Стещенко Л.А., Софроненко К.А.* Государственный строй России в первой четверти XVIII в. М., 1973.
15. *Шанский Д.Н.* К характеристике высших государственных учреждений России XVIII в. (20-е – 60-е годы) // Государственные учреждения России XVI–XVIII вв. М., 1991.
16. *Кислягина Л.Г.* Канцелярия статс-секретарей при Екатерине II // Государственные учреждения России XVI–XVIII вв. М., 1991.
17. *Шестаков С.Е.* Формирование института гражданских фискалов в России в первой трети XVIII в. // Реформы в России XVI–XIX вв. М., 1992.
18. *Казанцев С.М.* История царской прокуратуры. СПб., 1993.
19. *Павленко Н.И.* Петр Великий. М., 1990.
20. *Анисимов Е.В.* Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого в первой четверти XVIII в. СПб., 1997.
21. *Анисимов Е.В.* Дыба и кнут. Политический сыск и русское общество в XVIII в. М., 1999.
22. *Анисимов Е.В.* Юный град. Петербург времен Петра Великого. СПб., 2003.
23. *Серов Д.О.* Прокуратура Петра I (1722–1725 гг.): историко-правовой очерк. Новосибирск, 2000.
24. *Писарькова Л.Ф.* Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века. Эволюция бюрократической системы. М., 2007.
25. *Бабич М.В.* Ближняя канцелярия // Государственность России: словарь-справочник. М., 1996.
26. *Казанцев С.М.* Прокуратура Российской империи: историко-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юр. наук. СПб., 2003.
27. Законодательные акты Петра I. М., 1961.
28. *Барсов Т.В.* О светских фискалах и духовных инквизиторах // ЖМНП. 1878. № 2. (раздел о светских фискалах).
29. *Голикова Н.Б., Кислягина Л.Г.* Система государственного управления // Очерки русской культуры XVIII в. М., 1987. Ч. 2.
30. *Петровский С.А.* О Сенате в царствование Петра Великого: историко-юридическое исследование. М., 1875.
31. *Платонова Н.В.* Институт гражданских фискалов в представлениях русского общества // Постигая историю России. К 50-летию научного кружка отечественной истории средневековья и нового времени: сборник статей. М., 1997.
32. *Серов Д.О.* Из истории кадровой политики Петра I: фискал-еретик Михаил Косой // Проблемы истории местного управления Сибири конца XVI–XX веков: материалы 3 региональной научной конференции. Новосибирск. 1998.
33. *Сизиков М.И.* Фискалы и прокуратура // Законодательство Петра I / под ред. А.А. Проображенского, Т.Е. Новицкой. М., 1997.
34. *Филиппов А.Н.* Правительствующий Сенат в царствование Петра Великого // История Правительствующего Сената за двести лет. 1711–1911 гг. СПб., 1911. Т. 1.
35. Законодательные акты Петра I / сост. Н.А. Воскресенский. Москва; Ленинград, 1945. Т. 1.
36. Полное собрание законов Российской империи с 1649 г. СПб., 1830. Т. 6.
37. Протоколы, журналы и указы Верховного тайного совета 1726–1730 гг. СПб., 1886.
38. РГАДА. Ф. 248. Кн. 1916. Л. 70б.
39. *Серов Д.О.* Забытое учреждение Петра I: Вышний суд // Российское самодержавие и бюрократия: сборник статей в честь Н.Ф. Демидовой. М., 2000.

Поступила в редакцию 19.10.2012 г.

UDC 347(09)

CREATION OF PUBLIC PROSECUTOR OFFICE IN RUSSIA

Aleksey Aleksandrovich NOVIKOV, Moscow State Academy of Communal Service and Building, Moscow, Russian Federation, Lecturer of Law and Socio-cultural Service Department, e-mail: pravoskd@rambler.ru

The history of creation, organization and activities of prosecutors in the public administration system of the Russian Empire in the early 18th century is considered, when Peter I made actively reforming the entire structure of governance, focus on the creation of a single centralized state.

Key words: office of public prosecutor; Peter I; sneaks; general public prosecutor; Senate; Synod; Supreme Secret Council.