

ПРОКУРАТУРА В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В ПЕРИОД ПРАВЛЕНИЯ ПЕТРА I

Появлению прокуратуры в России предшествовало несколько различных форм надзорной власти: Приказ тайных дел, фискалы, генерал-ревизоры, обер-секретарь Сената и дежурные гвардейские офицеры в Сенате, не считая того, что надзорные функции в той или иной мере осуществляли сам царь и Сенат. Вместе с тем единое мнение о причинах возникновения прокуратуры в России отсутствует. Одни ученые считают, что прокуратура в России появилась в связи с реформированием фискальной системы надзора¹. Крупнейший исследователь прокуратуры Н.В. Муравьев по этому поводу писал: «Недостаточность, а вместе с тем и крайняя непопулярность фискального надзора, естественно, приводили к мысли о другой, иначе организованной форме его, которая могла бы действовать совокупно с фискальством»². Другие причиной возникновения прокуратуры в России называют необходимость надзора за новым государственным органом — Правительствующим Сенатом³. Иначе объясняет возникновение прокуратуры теоретик прокурорского надзора дореволюционной России А.Д. Градовский, который связывает этот процесс с борьбой двух начал в государственном строительстве Петра I: коллегиальности и единоначалия. Генерал-прокурор, по мнению А.Д. Градовского, должен был уравновесить и объединить преимущества того или другого типа управления, чтобы «правильность и независимость коллегиального устройства была бы соединена с быстротою и гибкостью единоличного состава, где лица входили бы, однако, лишь как дополнение коллегий, составляющей основной тип всего устройства»⁴. По мнению другого российского ученого, Г.А. Мурашина, институт прокуратуры стал необходимым, так как достаточно развилась система права; возникла необходимость усиления политического влияния центральной власти; защиты ее интересов от влияния феодальной раздробленности; обеспечение проведения в жизнь законов центральной власти⁵. Особое значение для принятия решения об учреждении должности генерал-прокурора, по высказыванию А.Ф. Смирнова, имела борьба за власть и одновременно против власти, так как сказывалось желание высшего чиновничества ограничить власть царя⁶.

В истории развития отечественной прокуратуры принято выделять следующие этапы:

1. С момента образования до Судебной реформы (1722–1864 гг.).
2. С момента осуществления Судебной реформы до образования РСФСР (1864–1917 гг.).
3. С момента образования прокуратуры РСФСР до принятия российского закона о прокуратуре (1922–1992 гг.).
4. С момента принятия указанного закона по настоящее время⁷.

Также этапы развития прокуратуры можно рассматривать, исходя из характера государственной власти.

1. Российский (царский) этап — 1722–1917 гг.
2. Советский этап — 1922–1991 гг.
3. Современный (постсоветский) этап — 1991 г. — по настоящее время.

Прокуратура в России была учреждена 12 января 1722 г. Петр I сам тщательно разработал документы. В именном Высочайшем Указе Правительствующему Сенату говорилось: «Надлежит быть при Сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, а также во всякой коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать генерал-прокурору»⁸. 18 января были учреждены прокуроры и в надворных судах⁹. Несколько позже (11 мая 1722 г.) назначен Обер-прокурор Синода для надзора за его деятельностью.

18 января 1722 г. состоялось назначение первого в истории России генерал-прокурора П.И. Ягужинского. Представляя его сенаторам, Петр I произнес: «Вот око мое, коим я буду все видеть»¹⁰. 27 апреля 1722 г. была утверждена инструкция, которая определяла компетенцию генерал-прокурора по надзору за Сенатом и руководству подчиненными органами прокуратуры. Этим указом, по сути, создавалась единая централизованная система государственных органов во главе с генерал-прокурором, подотчетным только царю. Далее учреждался обер-прокурор (помощник генерал-прокурора) в Сенате, обер-прокурор Синода, затем прокуроры коллегий и прокуроры надворных судов в губерниях. В обязанности генерал-прокурора входило прежде всего: надзор за Сенатом — «сидеть в Сенате и смотреть накрепко, дабы Сенат свою должность хранил и во всех делах, которые сенатскому рассмотрению и решению подлежат, истинно, ревностно и порядочно, без потери времени, по регламентам и указам отправлял»¹¹; надзор за реализацией указов царя; надзор за надлежащим исполнением принятых решений с правом опротестовать противоречащие законам решения Сената и даже приостанавливать их действие с немедленным докладом об этом царю; руководство деятельностью фискалов; руководство деятельностью сенатской канцелярии.

Таким образом, возникший новый государственный институт — прокуратура — представлял собой стройную централизованную систему органов, которая отличалась от системы фискалитета. Генерал-прокурор становился практически вторым человеком в государстве и, по мнению русского историка В.О. Ключевского, «маховым колесом всего управления»¹².

*Опарин Д.А.,
соискатель Северо-Западной академии
государственной службы России*

¹ См.: Ефремова Н.Н. Судебное устройство России в XVIII — первой половине XIX в. М., 1993. С. 49; Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г. Призванные отечеством. Российские прокуроры. 1722–1917 гг. М.,