

УДК 347.9

# Историческое значение создания отечественной прокуратуры в период правления Петра I (1722 год)

---

## The Historical Significance of the Creation of the National Prosecutor's Office During the Reign of Peter I (1722)

### **Губина Екатерина Николаевна**

старший преподаватель кафедры гражданского  
процессуального и предпринимательского права  
Самарского университета  
kartina74@mail.ru

### **Очкасова Ирина Валериановна**

старший преподаватель кафедры теории  
и истории государства и права и международного  
права Самарского университета  
iochkasova@yandex.ru

### **Gubina Ekaterina Nikolaevna**

Senior Lecturer of the Department of Civil Procedure  
and Business Law of Samara National Research  
University

### **Ochkasova Irina Valerianovna**

Senior Lecturer at the Department of Theory and  
History of State and Law and International Law of  
Samara National Research University



*Серьезным этапом эволюции российской государственности стало создание отечественной прокуратуры.*

*Отмечая в текущем году 300-летие ее создания, и давая оценку историческому значению данного органа особое внимание стоит уделить самому первому этапу в ее создании и развитии, а именно эпохе петровских реформ и становлению абсолютизма в России. Изучая исторические источники, проводя анализ петровских указов и законов, позволяет нам с высокой степенью достоверности восстановить истинную картину того времени и оценить значение нового государственного органа для России эпохи становления абсолютной монархии в период правления Петра I.*

**Ключевые слова:** отечественная прокуратура, фискалы, фискалитет, коллегии, Петр I, абсолютная монархия, реформы, государственная власть, указы, законы, манифесты.

*A serious stage in the evolution of Russian statehood was the creation of the national Prosecutor's Office. Celebrating the 300th anniversary of its creation this year, and assessing the historical significance of this body, special attention should be paid to the very first stage in its creation and development, namely the era of Peter's reforms and the formation of absolutism in Russia. Studying historical sources, analyzing Peter's decrees and laws, allows us to restore the true picture of that time with a high degree of reliability and assess the significance of the new state body for Russia of the era of the formation of the absolute monarchy during the reign of Peter I.*

**Keywords:** domestic prosecutor's office, fiscal officers, fiscal policy, collegiums, Peter I, absolute monarchy, reforms, state power, decrees, laws, manifestos.

300 лет назад в России по Указу Петра I был учрежден новый государственный орган – прокуратура.

Изучая историю и развитие любого государственного органа, это дает нам возможность оценить целесообразность его создания, определить его место в системе органов власти, разобраться в важности его функционирования и прийти к выводам с учетом его исторического опыта, какие изменения и реформы стоит производить, чтобы повысить его эффективность на современном этапе его развития.

Поэтому в годы празднования юбилейных событий – 300-летия создания отечественной прокуратуры, вышеперечисленное относится именно к этому органу, деятельность которого не всегда оценивалась однозначно. Именно этот орган претерпевал многочисленные и серьезные изменения, вплоть до его упразднения, а затем возрождения, и все это неразрывно связано с историческими изменениями, которые проходили в нашем государстве.

Все эти изменения неоднократно становились предметом научных исследований, так можно выделить труды А.Г. Звягинцева, который охватил исторический пласт с 1722-2012 гг., С.М. Казанцева, как видного историка, он посвятил изучению – царский период в деятельности прокуратуры, а В.Г. Бессарабов, например, взял к изучению дореформенный период – 1722-1864 гг., также можно отметить работы М.В. Кожевникова, Н.В. Кулика, Н.П. Ерошкина, Д.О. Серова и мн. др.

Большинство исследователей выделяют четыре основных периода развития российской прокуратуры:

- с момента образования в 1711 г. фискалитета и до судебной реформы 1864 г.;
- с момента осуществления судебной реформы до образования РСФСР (1864-1918 гг.);
- с момента образования прокуратуры РСФСР до принятия российского закона о прокуратуре (1922-1992 гг.);
- с момента принятия указанного закона по настоящее время.

В рамках данной статьи остановимся на первом периоде – эпохе петровских преобразований и времени становления абсолютной монархии в России.

Перед организацией этого органа, поначалу назначали в Сенат для наблюдения за сенаторами лично преданных императору гвардейских офицеров, которые выполняли фискальные функции, из которых появилась должность генерал-прокурор, а с ее утверждением и возникает новый государственный институт – прокуратура.

Если разобраться в смысловой нагрузке слов «прокуратура» и «прокурор», то они берут свое начало от латинского термина «procurator», что в переводе на русский язык обозначает слова «надзирать» и «заботиться», то есть под ним понимается попечение, заведывание, управление и ухаживание.

История отечественной прокуратуры, как принято считать, берет отсчет с начала XVIII века, когда император Петр I прорубил «окно в Европу» и принял решение о создании в системе государственного управления совершенно новый для страны механизм контроля. Это было необходимо ему для знания истинного положения дел на местах по исполнению его государевой воли, выявления фактов противодействия бояр, духовенства проводимым им реформам, борьба со злоупотреблениями властью или должностными полномочиями на местах, взяточничеством и казнокрадством, а также выполнения иных государственных задач, направленных на укрепление центральной власти и пополнения казны.

Страна вошла в эпоху абсолютизма, где первостепенной задачей становится укрепление власти монарха, а, чтобы задуманные реформы не были обречены на провал, нужно было обеспечить надлежащее исполнение императорских указов и законов.

Созданию нового органа предшествовал «долгий период поиска эффективных форм и методов наблюдения и контроля за деятельностью государственного аппарата, пресечения нарушений закона со стороны чиновников [1, с. 13]. Поэтому предшественниками прокуратуры можно считать – тайный приказ, фискалов, или офицеров гвардии при Сенате. Сама надзорная власть считалась частью власти монарха, так Петр I считал, что генерал-прокурор – это «око государево», в контексте создаваемого в государстве абсолютизма ключом к решению проблем Петр I видел в создании в первую очередь системы надзора.

Так Указом от 02.03.1711 г. Петр I создает фискалитет, позаимствовав для этого опыт немецких княжеств. Фискальную службу все исследователи признают прообразом прокуратуры и здесь можно выделить ряд указов, которые регламентируют деятельность надзорного органа: Указ от 02.03.2011 «Сенату о его деятельности по отбытии царя из Петербурга»; Указ от 05.03.1711 г. «Правительствующему Сенату о местах сенаторов, о решении дел в Сенате, о подписании протоколов, о выборе обер-фискала и его должности» [2], а в 1713 г. появляется



должность генерал-фискал, подробная же регламентация его функций будет изложена в Указе «О фискалах, о их должности и действии» от 17.03.1714 [9, с. 89–90].

Данная служба содержалась по принципу «кормления», так как фискалы не имели жалованья и средства на жизнь получали из штрафов, взыскиваемых по их доносам с виновных, а обстановка, в которой они осуществляли свои должностные обязанности, отнюдь не способствовала соблюдению ими законности и правопорядка. Поэтому эта служба не пользовалась популярностью в обществе и слабо влияла, как мы уже отметили, на создание обстановки законности и правопорядка. Более того, она не была способна предупреждать нарушения законов, а сама способствовала их нарушению.

Фискалитет просуществовал недолго до 1722 г. и был упразднен, поскольку изжил себя, так как, по сути, это был не охранительный, а надзирательный орган императора.

Следующим за фискалитетом и тоже выполняющим надзорные функции органом становится прокуратура. Если говорить о причинах, послуживших толчком к учреждению этого органа, то однозначного ответа здесь найти невозможно. Одни ученые полагают, что прокуратура возникла в связи с реформированием системы фискалитета. Н.М. Муравьев утверждает следующее: «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» [7, с. 35]. Также существует точка зрения о том, что прокуратура была создана как надзорный орган за Сенатом.

Иначе объясняет возникновение прокуратуры известный дореволюционный юрист А.Д. Градовский, который связывал 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, составляющих основной тип всего устройства». Г.А. Мурашин же высказывал мнение о том, что институт прокуратуры стал необходим, так как достаточно развилась система права и система государственного аппарата; возникла необходимость усиления политического влияния центральной (императорской) власти, защиты ее интересов от влияния феодальной раздробленности, обеспечение проведения в жизнь законов центральной власти. Особое значение при принятии решения об учреждении должности генерал-прокурора, по высказыванию другого юриста – А.Ф. Смирнова, имела борьба за власть и одновременно против власти, так как сказывалось желание высшего чиновничества ограничить власть императора.

Все приведенные точки зрения имеют под собой рациональную основу. Каждая из указанных причин возникновения прокуратуры в России, в той или иной степени повлияла на этот процесс. Однако следует обратить внимание на то суждение, что прокуратура создавалась как орган контрольный за Сенатом, как орган усиления центральной власти, а также как орган, уравнивающий два типа управления: коллегиальный и централизованный.

При создании прокуратуры, мы видим, что идет европейское заимствование, так Д.О. Серов указывает на то, что «внешнюю оболочку и само наименование прокуратуры заимствовали не из Швеции (где прокуроров не имелось), а из Франции» [8, с. 32–33]. Возможно, это из личного опыта Петра I, который посетил парижский парламент 19 июля 1717 г., поэтому и была взята французская модель.

Так в Послании контролеру Адмиралтейской коллегии К.Н. Зотову была предложена идея о создании должности «всенародного надзирателя или государственного стряпчего» с полномочиями, аналогичными компетенции генерал-прокурора Франции. Но полного заимствования не произошло, как отмечал С.М. Казанцев – «прокуратура в России – это «сплав» элементов французской прокуратуры» [4, с. 134]. Но если быть более точными и объективными, то из французской модели Россия заимствовала только название и главную функцию – надзор за точным исполнением законов и указов.

Создание отечественной прокуратуры началось с изданием именных указов Петра I в 1722 году, три императорских указа возвестили о рождении нового органа государственной власти – российской прокуратуры с широкими

---

полномочиями надзорного характера, необходимыми для реализации его ширококомасштабных реформ и противостояния «вельможным чинам и сиятельствам в пресечении их безнаказанного своеволия»:

– Указ от 12 января 1722 г. «Сенату о реорганизации Сената и Государственных коллегий» [10, с. 479–480] и создании при Сенате должностей: генерал-прокурора, обер-прокурора и прокуроров при коллегиях. С изданием этого Указа связывают день рождения органов российской прокуратуры;

– Указ от 18 января 1722 г. «Об установлении должности прокуроров в надворных судах (гофгерихтах), и о пределах компетенции надворных судов в делах по доносам фискальским и прочим людей» [10, с. 480–481]. Данный Указ возложил на прокуроров надзор за законностью в процессе судопроизводства [3, с. 131];

– Указ от 27 января 1722 г. «О должности генерал-прокурора», действовавший до подписания новой его редакции Петром I – 27 апреля 1722 г. [10, с. 662–664]. Данный документ признан венцом законодательной мысли того времени по установлению должностных обязанностей и полномочий генерал-прокурора, который при осуществлении надзора становился над Сенатом и подчинялся только Императору [2].

Согласно этому Указу:

1) Генерал-прокурор обязан был следить за исполнением Указов монарха в Сенате, где он становился первым лицом в этом органе. Ему было дано право объявлять устные высочайшие указы и повеления и передавать монарху сенатские доклады, рапорты и мемории;

2) статья 2 закрепляла право следить за деятельностью Сената и сенаторов – «накрепко смотреть, дабы Сенат в своем звании праведно и нелицемерно поступал»;

3) статья 10 закрепляла, если неисполнение законов было вызвано неопределенностью самих правовых актов, то Генерал-прокурор предлагал Сенату давать разъяснения подобных актов в форме сенатских указов;

4) осуществлять контроль за прокурорами «дабы в своем звании истинно и ревностно поступали» (ст. 4; 7).

Что касается практической деятельности прокуратуры, то она совпадала с обязанностями генерал-прокурора [1, с. 17]. Это «наблюдение», «предложения с напоминаниями», «предостережения», «протестация», «донесения» в высшие надзорные органы.

---

Также был установлен строгий алгоритм действий прокурора: при выявлении нарушений сначала следовало устное обращение к объекту надзора, а затем, если «предписание», то есть устное обращение, игнорировалось, тогда следовал письменный протест руководству учреждения, которое должно было в кратчайшие сроки все исправить. В случае продолжающегося неисполнения законных требований прокурор имел право обращаться к генерал-прокурору для сообщения в Сенате, а сам генерал-прокурор в подобной ситуации прямо мог обращаться лично к императору.

Адресат в случае своего несогласия информировал вышестоящий орган или должностное лицо по инстанции, а прокурор докладывал своему начальству. Причем, протест приостанавливал действие опротестованного акта.

Другим важным направлением в работе прокуратуры петровского периода была и следственная работа, но нормативно-правовой базы в этой части деятельности для прокуратуры разработано не было. Генерал-прокурор выявлял следы преступлений фискалов, и таких преступлений было выявлено огромное количество, что привело к созданию особой следственной канцелярии. Но в 1723 году она была реорганизована и таким образом, следственными действиями прокуратура в тот период перестала заниматься.

Вплощая идеи абсолютной монархии и устанавливая контроль над всеми органами власти в государстве, Петр I не оставил без внимания и религиозно-духовную сферу. Указом от 11 мая 1722 года при Синоде учреждается должность обер-прокурора [10, с. 721–722]. Таким образом, устанавливается надзор за духовными делами – «ока государева и стряпчего о делах государственных в Синоде».

Итак, 12 января 1722 года в соответствии с Именным Высочайшим Указом Петра I была учреждена отечественная прокуратура – «надлежит быть при Сенате Генерал-прокурору и Обер-прокурору, а также во всякой Коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать Генерал-прокурору». При создании данного органа Петр I руководствовался одной из важных целей «уничтожить и ослабить зло, проистекающее из беспорядков в делах, неправосудия, взяточничества и беззакония».

Первым Генерал-прокурором Сената император назначил графа Павла Ивановича Ягужинского (1722–1726; 1730–1731 гг.). Представляя сенаторам Генерал-прокурора, Петр I сказал: «вот око мое, коим я буду все видеть» [3].



---

Эта же мысль нашла свое отражение и в Указе от 27 апреля 1722 г. «О должности Генерал-прокурора»: «И понеже сей чин – яко око наше и стряпчий о делах государственных» [2]. Данный Указ также установил основные обязанности и полномочия Генерал-прокурора по надзору за Сенатом и руководству подчиненными органами прокуратуры. Так в обязанности генерал-прокурора входило: 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 потеряния времени, по регламентам и указам отправлял». Отсюда следует, что основными функциями прокуратуры были: надзор за точным исполнением закона государственным органом, при котором находился прокурор, также он наблюдал за исполнением государевых указов; в судах же прокуроры наблюдали за производством, охраняя законность, но, не принимая в решении вопроса непосредственного участия.

Прокурорский надзор, увы, не охватывал все государственные органы, так безнадзорной оставалась, например, Коллегия иностранных дел, надворные суды. Надзор осуществлялся в основном за высшими государственными органами власти, прочие низшие звенья правительственного аппарата остались вне поля прокурорского надзора. Малочислен был и штат прокуроров, к 1723 г. на всю империю приходилось 20 прокуроров [1, с. 20]. Интересен был подход и к финансированию, так сотрудники прокуратуры оплату за свой труд получали из бюджетов поднадзорных им учреждений. Государственное штатное довольствие с зафиксированными окладами будет установлено только в 1725 г.

Характеризуя сущность петровской прокуратуры, русский государственный деятель, министр юстиции и Генерал-прокурор Н.В. Муравьев (1850–1908 гг.) в свое время писал: «Органы управления производят и решают дела, а прокуроры наблюдают за этим производством и решением, охраняют их закономерность, но не принимают другого ближайшего участия в самом существе дела, в их возбуждении, постановлении и направлении [4]. При этом он отмечал, что основным средством надзора являлось принесение протеста в нарушивший или вышестоящий орган.

Благодаря Петру I в России впервые появилась вертикаль контроля.

Уже в первые годы своего образования прокуратура не только занималась общим надзором, но и была ответственна за охраняемые законами

---

(указами) гражданские права. Таким образом, петровская прокуратура обладала более широким спектром полномочий, чем прокуратуры отдельных европейских государств. От французской прокуратуры она унаследовала надзор за деятельностью того органа, к которому была приставлена (французская – к судебным, российская – к административным), от шведских омбудсменов переняла защиту гражданских прав, а от немецких фискалов – пополнение казны (надзор за налоговыми сборами, подрядами и откупам, проводимыми фискалами) [3].

Опираясь на вышесказанное, можно сделать вывод о том, что прокуратура в России изначально создавалась как орган монаршего надзора за государственным аппаратом, судами и церковью. Гласность действия прокуратуры, в отличие от фискалитета, способствовала более эффективному осуществлению ее функций; подняла общественный статус прокуратуры, как органа контроля и надзора, на более высокую ступень. Теперь она олицетворяет «око государево» и была признана к недопущению произвола в государстве и ущемления государственных интересов со стороны чиновников и других органов, на первый взгляд, не имевших отношения к системе управления, таких как суд и церковь.

Здесь уместно упомянуть слова известного русского историка В.О. Ключевского, он говорил о том, что прокуратура является «маховым колесом всего управления», отметив, что Петр I видел в прокуратуре «устройство надзора за высшим учреждением, которое само надзирило за всем управлением, было мудренным делом, его надо было согласовать с формами ответственности» [5, с. 177–179].

После смерти Петра I прокуратура развивалась по кривой, то теряя свои функции и рать, то полностью исчезала с исторической арены в связи с ее упразднением, то вновь возвращалась и снова развивалась, напрямую завися от воли царствующих монархов. Так, во время правления Екатерины I (1725–1727 гг.) данный орган оказался «лишним» и Верховный тайный совет фактически ликвидировал ее, и только в царствование Анны Иоанновны (1730–1740 гг.) начинается возрождение прокуратуры [11, с. 199–201].

Но нужно отметить одну неменяющуюся функцию, которую выполнял этот орган – это было «око государя» и стоял он на защите интересов государя – монарха, рьяно выполняя надзорно-фискальные функции.

---

**Библиографический список**

1. Еремин, А.В. История отечественной прокуратуры: учебное пособие. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры РФ, 2018. 136 с.
  2. Законодательные акты Петра I: редакции и проекты законов, заметки, доклады, доношения, челобитья и иностранные источники / сост. Н.А. Воскресенский; под ред. Б.И. Сыромятникова. Т. 1. Москва: Издательство АН СССР, 1945. 602 с.
  3. Законодательство Петра I / сост. В.М. Клеандрова, Г.А. Кутьина, Т.Е. Новицкая. – Москва: Юридическая литература, 1997. 878 с.
  4. Казанцев С.М. История царской прокуратуры. Санкт-Петербург, 1993. 216 с.
  5. Ключевский В.О. Сочинения. Том 4. Москва, 1958. 420 с.
  6. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: прокуратура на Западе и в России: пособие для прокурорской службы. Т. 1. М., 1889. 568 с.
  7. Муравьев Н.М. Гражданский процесс: учебник. Москва, 2009.
  8. Серов Д.О. Прокуратура Петра I (1722–1725 гг.): историко-правовой очерк. – Новосибирск, 2002. – 330 с.
  9. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. Том V. 1713–1719 гг. Издательство: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. СПб., 1830. 782 с.
  10. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. Том VI. 1720–1722 гг. Издательство: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. СПб., 1830. 817 с.
  11. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. Том IX. 1733–1736 гг. Издательство: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. СПб., 1830. 1016 с.
-