Историко-правовое объяснение телеологии и аксиологии российского прокурорского надзора

Сергей Георгиевич РОКИТЯНСКИЙ,
заместитель прокурора Московской области, государственный советник юстиции 3 класса, аспирант Университета прокуратуры Российской Федерации
rocky1979@rambler.ru
107996, Россия, г. Москва, Малый Кисельный пер., д. 5

Аннотация. *При рассмотрении историко-правовых предпосылок создания в России первых самостоятельных надзорных институтов — фискалитета и прокуратуры — ключевое внимание уделяется в основном возникшей в XVIII в. необходимости следить за исполнением писаного законодательства. При этом зачастую упускается из виду не менее важный фактор, сыгравший значимую роль в принятии исторического решения о том, каким именно должен быть этот надзорный институт. В настоящей статье исследуется социально-правовой контекст создания российского прокурорского надзора. Историко-правовые исследования, архивные документы и конкретные примеры из криминальной хроники свидетельствуют о том, что системные проблемы открытого неуважения к закону, злоупотребления властью и преобладания личных пристрастий в ущерб публичным интересам повлияли на решение Петра I не меньше, чем факт развития писаного законодательства. Отсутствие в Российском государстве органа или должностного лица, к которому обычные жители могли бы обратиться за помощью и защитой (в том числе отсутствие независимого суда), только усугубляло названные проблемы и подтолкнуло к созданию должности генерал-прокурора.*

Ключевые слова: *прокуратура, общий надзор, законность, злоупотребление властью, история российского права, защита прав человека.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.113.1.195-207

Sergey G. ROKITYANSKY,
Deputy Prosecutor for the Moscow Region,
State Counsellor of Justice (3rd class),
University of the Prosecutor General's Office, PhD Student
rocky1979@rambler.ru
5, Maly Kiselny per., Moscow, Russia, 107996

Historical explanation of teleology and axiology of the Russian Procuratorate

Abstract. *Considering the historical and legal prerequisites for the creation of the first independent supervisory institutions in Russia (the fiscal office and the procuratorate), today legal scholars accord their attention mainly to the need to monitor the implementation of written legislation arose in the XVIII century. At the same time, an equally important factor is often overlooked, which seems as made a considerable contribution to the historical decision on what exactly this supervisory institution should be. This article reveals*

© Рокитянский С. Г., 2024

the socio-legal context of the creation of the Russian procurator supervision. Historical and legal researches and archival documents as well as specific examples from the criminal chronicle demonstrate that there were systemic problems, such as open disrespect for the law, abuse of power and the predominance of personal predilections over public interest. These problems had influenced the decision of Peter the Great no less than the fact of the rapid development of formal legislation. The absence of an authority or official in the Russian state to whom ordinary man could turn for help and protection (including the absence of an independent court) even exacerbated these problems and urged the creation of Procurator-General's office.
Keywords: *Russian procuratorate, general supervision, legality, abuse of power, history of Russian law, protection of human rights.*

Введение

До правления Петра I в России не существовало органа или должностного лица, наделенного отдельной и самостоятельной функцией по государственному надзору за общей законностью, правосудием и благочинием. Отсутствовал независимый и беспристрастный институт, способный рассудить по закону и здравому смыслу, а суд был частью исполнительной власти. И если в Англии испокон веков суд обладал самостоятельным высоким статусом, мог противостоять чрезмерной активности законодательной и исполнительной власти[1], был тесно связан с обществом (а не государством) за счет гласности и института присяжных (прецедентное право формировалось с их реальным участием) и считался поэтому гарантией защиты от тирании и произвола власти[2], то в России такого органа до правления Петра I просто не существовало (как не существовало на тот момент и во Франции, что привело уже скоро к печально известным последствиям Великой Французской революции с жестко выраженной антисудебной идеологией[3]).

Во-первых, немалое место в истории противодействия противоправным поступкам до XVIII в. занимал институт частного обвинения, для которого характерна не только зависимость возбуждения и течения процесса от личного интереса частного обвинителя, но и исключение из круга деяний, способных вызвать реакцию частных обвинителей, проступков публичного характера. Даже преступления против князя долгое время считались преступлениями против него в личном качестве, в том числе против его собственности — земли русской, а вовсе не преступлениями против государства как такового.

---

[1] См., например: Case of Prohibitions [1607] EWHC J23 (KB), (1607) 77 ER 1342; Thomas Bonham v College of Physicians [1610] 77 ER 638.

[2] *Лесив Б. В.* Правовой реализм Оливера У. Холмса: учение об онтологии прецедентного права / под общ. ред. Е. А. Фроловой. М. : Проспект, 2023. С. 74—76.

[3] *Лесив Б. В.* Авторитет решений англо-американских судей и эффективность их исполнения: в чем секрет? // Российская юстиция. 2021. № 6. С. 59.

Следовательно, преобладание на ранних стадиях развития общества механизмов частного обвинения объясняется тем, что на данном этапе отсутствовала парадигма национального государства (государства как публично-правового образования), а движущей силой общественных отношений выступали правомочия, вытекающие из статуса частной собственности (в том числе концепция вассалитета-сюзеренитета).

Во-вторых, деятельность института, который было принято называть в то время судами или судебной системой, была заоблачно далека от того, чтобы можно было назвать ее правосудием или торжеством справедливости. Сто́ит только вспомнить «лестные» отзывы о работе этих «судов», высказанные на конкретных примерах в работах множества российских умов, которые пытались в то время осмыслить государственное развитие Московской Руси (Максима Грека, Ивана Пересветова, Андрея Курбского, Ивана Тимофеева, Симеона Полоцкого, Юрия Крижанича и др.).

Сдвиг государственно-правовой парадигмы, появление верховной публичной власти, действующей во благо всего Отечества (к расцвету правления Петра Великого), взамен «первого среди равных» феодалов (собственников земли и средств производства), стал *концептуальной причиной* возникновения задумки создания самостоятельных надзорных органов. На эту особенность перехода от «личных выгод к государственному интересу» в качестве предпосылки появления прокурорской должности указывает также историк С. В. Пономаренко в профильном исследовании по теме[4]. Именно эта особенность предвосхитила необходимость появления истинно государственного института, который действовал бы на общее благо и в публичных интересах, невзирая на царившее в те времена господство местечковых интересов. Уровень и темпы развития Российского государства, которые задал Петр I, были антагонистами местечковости — необходимо было приложить все усилия на благо Отечества.

1. Отсутствие справедливого суда в средневековой России как предпосылка появления российской прокуратуры

Как следует из первых двух обозначенных посылок, существовавшие к тому времени должности, на которые возлагались полицейские и сыскные полномочия, в том числе в квазипубличной сфере, а также административно-судебная система приказов и наместников не могут рассматриваться как субъекты полноценного, независимого и беспристрастного надзора, поскольку функция их была значительно иной — они действовали лишь в отношении обнаружившихся фактов совершения преступлений или специализированных нарушений, перечень которых был закрытым, т.е. их деятельность также была *ограничена определенным кругом деяний и не выходила на уровень поддержания законности* и справедливости в целом.

Судебная деятельность и вовсе была построена на формальном изучении письменных материалов без проникновения в истинную суть дела, без

[4] *Пономаренко С. В.* Основные этапы истории развития российской прокуратуры: исторический аспект : автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2008. С. 12.

возможности инициативных действий по исследованию обстоятельств дела, без проведения судебного разбирательства в привычном нам представлении. Судья не имел возможности проявить снисхождение, выразить и претворить свои соображения о том, какое решение пойдет на общее благо, не мог повлиять на состояние справедливости в обществе, поскольку он был полностью связан требованиями формальной оценки доказательств. Его задачей было формально «посчитать» (сложить и вычесть) «стоимость» доказательств и вынести заранее подготовленное для такого математического результата решение. Не имели судьи, в отличие от созданных Петром прокуроров, возможности обратиться к Думе или пришедшему на ее смену Сенату (тем более к императору) с донесением о том, что существует определенная несправедливость (как говорили тогда, «неправда»), требующая вмешательства. То есть формальность изначально, на уровне концепции, была поставлена «хозяйкой» справедливости.

Как пишет заведующий кафедрой уголовного процесса, правосудия и прокурорского надзора юридического факультета Московского университета имени М.В.Ломоносова профессор Л. В. Головко, все в таком суде происходило «письменно, негласно и несостязательно»[5]. Мало того, что суд мог собрать незначительные дополнительные материалы только в письменной форме (справки и т.д.), у него была нехарактерная связь с полицией, через которую он мог прибегнуть к дополнительному следствию[6]. Из этого с очевидностью следует, что в отличие от той же Англии XV—XVIII вв. российский суд не был функционально отделен от исполнительной власти — наоборот, суд был частью исполнительной власти. Изначально не отделялись от нее даже орган, должностное лицо (судебные функции исполняли волостели, наместники, судьи во главе приказов), не говоря уже о том, что их деятельность не наполнялась ценностями судебной власти — самостоятельности, независимости, беспристрастности, справедливости (объективной истины).

Забегая немного вперед, отметим, что *конституционно-правовой статус российского прокурора* впервые в истории России решил указанную проблему: именно прокуроры впервые восполнили недостаток независимого суда, стали первым воплощением правового государства и независимости — «главным (если не сказать единственным. — *С. Р.*) правоохранительным органом Российской империи»[7].

Одной из причин создания надзорного института в России XVIII в. стала усугубленная столетиями возможность бесконтрольного, произвольного и, выражаясь языком официальных документов того времени, «лицемерного», не нацеленного на достижение целей общей законности (справедливости), осуществления деятельности административных (исполнительных), полицейских и судебных органов, зачастую объединенных в одном лице (губных старост, огнищан, городничих, разбойного приказа, сыщиков и т.п.), притом что *отсутствовал независимый и беспристрастный институт, способный рассудить по закону и здравому смыслу*, а суд был частью исполнительной власти и руководствовался формальными ценностями.

---

[5] Курс уголовного процесса / под ред. Л. В. Головко. 2-е изд., испр. М. : Статут, 2017. С. 143.

[6] Курс уголовного процесса.

[7] *Пономаренко С. В.* Указ. соч. С. 14.

Видя проблемы, которые накопились в российском обществе за XV—XVI вв. (будут раскрыты далее), в том числе из-за отсутствия такой автономной площадки разрешения общественных разногласий, как в Англии, Петр I, по-видимому, в своих принципиальных реформаторских взглядах (которые, как известно, были обращены во многом на западное направление[8]) не мог не учесть потребность российского общества в таком независимом институте, который был бы подчинен не местечковым интересам или безжизненным формальностям, а интересам верховной власти, которые постепенно стали совпадать с интересом государства. Российская прокуратура, таким образом, должна была **компенсировать отсутствие независимого суда**, что, очевидно, обусловило наделение прокуроров полномочиями по надзору, в том числе за судом и его решениями.

Необходимость создания такого независимого института в России начала XVIII в. и актуальность реформаторских идей Петра I, его пророческий взгляд на реальность российского общества тех времен становятся особенно очевидными, если учесть *социально-правовой контекст* и проблемы, вышедшие уже к тому моменту на метафизический уровень нигилистического правосознания, которым были пронизаны общественные отношения, а особенно — старая структура власти. Они характеризуют причины, а значит, и **цели создания надзорных институтов в России**.

2. Является ли необходимость надзора за исполнением формальных норм ключевой причиной появления прокуратуры?

Ю. М. Горячковская пишет: «Проверка исполнения соблюдения норм законодательства (надзор) является органической и неотъемлемой составляющей существования государства... институт надзора возникает в государстве по мере накопления определенных факторов, при которых осуществление постоянного надзора становится необходимым условием для нормального функционирования государственного аппарата и в число которых полагаем возможным включить *наличие писаного права (законов, инструкций и т.п.)*; публичной государственной власти, сосредоточивающей в себе управление общественной жизнью *посредством ее регламентации* и требующей неукоснительного исполнения своих *установлений и приказов* от каждого, находящегося на ее территории и под ее юрисдикцией; специального государственного аппарата, непосредственно *проводящего и реализующего указания* верховной государственной власти»[9].

[8] К слову, если в вопросах политического управления в качестве «западного образца» нередко выступала Швеция или Франция, то в вопросах правовых (особенно судебных), как видится, английская модель могла иметь даже большее влияние, о чем может свидетельствовать тот факт, что первые выпускники юридического факультета Московского университета С. Десницкий и И. Третьяков были направлены именно в британский университет (Глазго).

[9] *Горячковская Ю. М.* Прокуратура и прокурорский надзор России в XVIII — начале XX в. (историко-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2001. С. 14.

Не представляется возможным в полной мере согласиться с таким подходом ввиду направленности его преимущественно на внешние (формальные), а не на внутренние (субстанциальные) критерии.

Во-первых, тезис о том, что надзор как функционально обособленная деятельность является неотъемлемым условием существования государства, не находит достоверного отклика в исторической реальности. Различные государства по всему земному шару существовали веками без четкой институционализации надзорной функции. Кроме того, Ю. М. Горячковская самим своим исследованием, посвященным «образованию в России института надзора за законностью» именно в XVIII в., подтверждает, что этот элемент не является государствообразующим, поскольку Российское государство вполне точно существовало до этого времени без него.

Во-вторых, перечисленные внешние факторы — наличие системы писаного права, системы управления и регламентации с запросом на ее исполнение и специального исполнительного государственного аппарата — никак прямо не коррелируют с необходимостью создания именно надзорного института. Эти факторы можно перечислить в качестве косвенных причин создания любого государственного института по мере расширения государственного устройства и развития общественных отношений. Более того, «проведение и реализация указаний» или «установлений и приказов» испокон веков являются ординарной функцией исполнительной власти (тех же приказов в царской России) и никак не детерминируют идею самостоятельного государственного надзора. Эти факторы не раскрывают реальных причин создания прокуратуры хотя бы потому, что все они присущи и тем государствам, в которых нет (не было) института надзора (с большой долей достоверности можно сказать, что многие государства Средних веков и Нового времени имели как аппарат, так и писаное право, однако речь о создании такого надзорного института, как в России, в них не заходила).

Наконец, как следствие, эти факторы никак не объясняют причин, по которым в России была создана уникальная и столь мощная система прокурорского надзора, которая концептуально сформировалась в понятие «общего надзора», не известного ни одной европейской или англо-американской правовой системе. Во всех них, в том числе в ранее описанной английской системе, как на момент царствования Петра I в России, так и далее, существовали и писаное право, и управление с запросом на повиновение, и система госаппарата, однако ни в одной из них не сложилась потребность в создании прокуратуры в качестве «ока государева» и органа, беспрепятственно, неограниченно, гласно надзирающего за законностью и благочинием в целом (общий надзор). Российские прокуроры с самого начала следили не столько за исполнением каких-то писаных инструкций, сколько за **«правдивостью» и справедливостью** разного рода чиновников. Поэтому именно общенадзорные функции стали краеугольным камнем самобытности российского подхода к организации прокуратуры и статусу прокурорской должности, именно это «отличает ее от зарубежных аналогов» и «детерминирует государственно-управленческую природу» осуществляемого прокурорами надзора[10].

[10] *Ким Ю. В.* Прокурорский надзор в структуре российской правовой государственности: генезис института, функции, тенденции развития, государственно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1992. С. 6.

3. Общее состояние несправедливости в обществе как одна из действительных причин создания российской прокуратуры

Действительной и определяющей причиной создания Петром I надзорного института в России стали произвол и беззаконие, творившиеся повсеместно на всех уровнях чиновничьей администрации, а также предельный уровень безнравственности, которая, подобно очагам чумы, вспыхивала во всех без исключения социальных группах (сословиях).

С. Петровский, тщательно исследовавший этот вопрос «по горячим следам» в 1875 г., объясняет, что одной из задач Сената как полномочного правителя государства в царствование Петра Великого становится *надзор за действиями всех правительственных структур* за исполнением указов, за «необкрадыванием» казны и народа, в чем, по его признанию, «*государство имело крайнюю нужду по низкому нравственному уровню тогдашнего персонала чиновников*»[11]. Исследователь и архивист показывает: чтобы облегчить эту задачу Сената, Петр учреждает фискалов, первый самостоятельный надзорный институт в России. О том, что крайне низкий уровень общей и правовой культуры населения являлся фактором социокультурной реальности, влиявшей на потребности государства в развитии системы прокуратуры и статуса прокуроров, говорят и современные историко-правовые исследования[12].

Таким образом, реальная потребность Петра I в создании надзорных органов уходит корнями вглубь и выходит за пределы внешних факторов, лежащих на поверхности. Мы видим, что вряд ли движущей силой Петра I при создании надзорных органов были абстрактные рассуждения о совершенствовании государственного механизма или мысли о наличии писаного права или государственного аппарата — перед ним стояли более насущные вопросы и вполне конкретные остросоциальные проблемы. А эти проблемы описываются следующим образом: «В каком положении находилась Россия при Петре, известно всякому, внутри неустройство: *продажность судей, грабительство воевод, бедность народа, недостаток промышленности и торговли, невежество во всех классах, начиная с высших и до низших, не исключая и духовенства*, а тут еще внутренние смуты, бунты — стрелецкий, астраханский, булавинский»[13]. Следовательно, при таком положении самой целью учреждения первого надзорного института — фискалов — стала потребность прекратить «*неправду в суде, неправду и кражу в казенных сборах*», которые «*царствовали повсюду*», и не было никого, «кто бы смотрел за этим». Ярчайшим выводом из этого всего стали слова о положении царя в таких условиях: «И нет у него ни глаза, ни уха, ни в столице, ни в провинции, *а нужда в них большая*»[14].

---

[11] *Петровский С. А.* О Сенате в царствование Петра Великого: историко-юридическое исследование. М. : Университетская типография (Катков и Ко), 1875. С. 32.

[12] См., например: *Серафимович А. Е.* Прокуратура в Западной Сибири в XIX — начале XX в. (историко-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 13.

[13] *Петровский С. А.* Указ. соч. С. 34—35.

[14] *Петровский С. А.* Указ. соч. С. 118.

Данные выводы можно с уверенностью назвать достоверными, поскольку к аналогичным результатам пришел историк С. В. Пономаренко, опираясь на другую взаимосвязь исторических источников. Он отдельно указал, что Петр I замыслил должности прокуроров как особый институт *контроля за деятельностью «чиновников всех мастей, которым не чужды казнокрадство и мздоимство*, а также в целях *пресечения безнаказанного своевольства столичных и местных правителей*», «*нерадивых и неразвитых*»[15], о чем еще будет сказано не раз в настоящем исследовании.

Рьяная критика допетровских российских устоев, еще и с глубоким погружением в сравнительный аспект (соотнесение с европейскими прототипами государственных институтов), если бы за этим не стояла определенная патриотическая задумка, была бы основанием называть Петровского западником, а вовсе не славянофилом, каковым он считался и в Академии наук, и консерватором-охранителем Н. М. Катковым. Акцентируя внимание на черных пятнах российской действительности того времени, он преследовал цель не обличить Россию в ущербности, а напротив — продемонстрировать стремление российского императора (и верховной власти в целом) разобраться с этими проблемами. Он тем самым показывает, что верховная власть была занята вовсе не собственным благосостоянием, а всецело переживала эти проблемы вместе с обществом и беспокоилась за их преодоление. Вероятно, предательством он считал как раз отрицание этих проблем, грозящее обществу неизбежными потрясениями, нежели утверждение о них открыто в попытке искоренить недуг.

Системность и масштабы проблемы, обусловившей появление прокуратуры, указывают на истинную, настоятельную потребность Петра I в учреждении надзорного института (следовательно, на его онтологию и аксиологию). Так, источники свидетельствуют, что при учреждении фискальной службы все внимание Петра было устремлено именно на эту потребность, он весь отдался неодолимому желанию «уничтожить зло, разъедавшее Россию, зло, которое он лучше и сильнее всех современников чувствовал, более всех них возмущался, от которого он просто страдал и на которое так часто жаловался»[16].

К этому ***«злу»*** сам царь причислял: 1) повальное взяточничество; 2) давление сильным слабого; 3) разнузданность управителей; 4) господство самопроизвола вместо законности; 5) постоянное пренебрежение и неисполнение указов, обхождение их всеми мерами. При этом отмечалось, что очевидным является характер вреда от взяточничества или жестокости и насилия, но труднее было проникнуть во «всю глубину зла», проистекавшего от *отсутствия в обществе чувства законности* и всех гибельных следствий этого отсутствия. Таким образом, обычного административного контроля за исполнением только письменных указаний было явно недостаточно, тем более что следить нужно было по большей части как раз за самими «контролерами».

К такому же точно выводу приводит анализ именного Манифеста императрицы Анны Иоанновны (1730 г.): «Но ныне небезызвестно Нам есть, что в коллегиях и канцеляриях в государственных делах *слабое чинится управление*, и челобитчики

[15] *Пономаренко С. В.* Указ. соч. С.13.

[16] *Петровский С. А.* Указ. соч. С. 135.

по делам своим *справедливого и скорого решения так, как Наши указы повелевают, получить не могут*, и *бедные от сильных утесняемы*, обиды и разорения претерпевают. А понеже блаженный памяти дядя наш и государь, при сочинении должности сенатской, *такие непорядки и утеснения бедным не точию отвратить искал*, но *дабы оные весьма искоренить* и совершенный добрый порядок ввести необходимо нужно, *рассудил учинить [должности прокурорские]* (здесь и далее шрифтовые выделения в цитируемом тексте мои. — *С. Р.*)»[17].

Таким образом, вовсе не наличие писаного законодательства и необходимость надзора за его формальным применением были причиной создания российской прокуратуры, а повальное пренебрежение этим правом. Вовсе не наличие государственного аппарата, а повсеместный произвол чиновников, его составлявших. Вовсе не запрос правительственных учреждений на исполнение собственных повелений, а **запрос верховной власти** на общий порядок в государстве, упорядоченность общественных отношений вместо хаоса и разнузданности. «Зло» (причины), как показано, было не только очевидным в конкретных ситуациях, но восходило и на уровень системы в целом, **потребность была не только в устранении частных нарушений или преступлений, но в формировании чувства законности в целом**, для чего требовался самостоятельный и беспристрастный надзор не только за уголовными законами, но и за всеми законами и справедливостью «в общем» — именно отсюда мы *можем отсчитывать* **самобытность российского подхода** к организации надзорного ведомства, поскольку становится ясно, почему наше государство не могло удовлетвориться ограниченными уголовно-административными функциями прокуратуры на примере Англии или Франции и почему стала формироваться система «общего надзора».

К аналогичным выводам о действительных причинах создания надзорного института, хотя и с других позиций и источников, приходит и Л. В. Плевако в своем основательном историко-правовом исследовании **статуса прокуроров** в российском государственном механизме[18]. Она указывает, что прокуроры впервые стали независимыми государственными должностными лицами, не подчиняющимися ни исполнительной, ни судебной власти, но только императору (верховной власти), дабы стать соразмерным *ответом на произвол властей и чиновников всех уровней*, но особенно — на местах. Именно из самой конкретно-исторической необходимости и концептуальной идеи учреждения прокурорской должности последовал **особый статус лиц, замещающих эту должность**, отличающий их от любых чиновничьих званий какого бы то ни было характера и уровня — от городских голов, губернаторов и вплоть до министров и сенаторов.

С учетом сказанного не представляется возможным согласиться с мнением А. Е. Серафимович о том, что только благодаря Судебной реформе 1864 г. в России состоялся переход к «независимой от административной власти» модели прокуратуры, поскольку прокуроры стали «одним из звеньев судебной системы»[19].

[17] Манифест от 2 октября 1730 г. // ПСЗ РИ. Т. 8 : 1728—1732 : [№ 5220—6293]. № 5625. С. 326. (1014).

[18] *Плевако Л. В.* Органы прокуратуры в государственном механизме Российской Федерации : историко-теоретический аспект : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. § 1 главы 1.

[19] *Серафимович А. Е.* Указ. соч. С. 12.

Во-первых, такой формальный признак, как относимость к судебной власти, сам по себе не означает автоматическое обеспечение независимости и беспристрастности какого-либо института (судебные институции существовали и до судебной реформы). Во-вторых, как уже отмечалось, именно российские прокуроры после петровских реформ взяли на себя «удар» и стали восполнять недостаток независимого суда. В-третьих, наконец, по самому своему концептуальному предназначению прокуроры не могли быть «частью административной власти»[20], поскольку именно надзор за этой властью являлся первоочередной их задачей, а вовсе не защита индивидуальных прав в их современном материально-правовом содержании.

Цели и ценности прокурорской (надзорной) деятельности применительно к российским реалиям того времени иллюстрируют слова самого Петра I, по убеждению которого любой случай пренебрежения законами, независимо от характера, степени тяжести или уровня власти, *не менее опасен для государства, чем прямая измена*: «Ибо услышав измену, всяк остережется, а сего (повседневного пренебрежения законами. — *С. Р.*) никто сразу не почувствует, но мало-помалу все разорится, и люди в непослушании останутся; чему ничто иное, кроме общей погибели, следовать будет, об этом греческую монархию в качестве явного примера имеем»[21].

4. Историко-правовой прообраз объекта прокурорского надзора в связи с конкретным положением дел в России начала XVIII в.

Предпосылки и истоки российского изобретения — общего надзора — кроются в том, против чего Петр I учреждал фискальную службу и прокуратуру, в тех, кто творил то повальное беззаконие и повседневно пренебрегал указами, в тех, кто стал причиной негодования императора. Вовсе не ординарная преступность простонародья стала причиной создания мощнейшего надзорного института. Напротив, по свидетельству дореволюционных исследований, учреждение фискалов вызвано было тем классом, беззаконие которого наносило государству наибольший урон. Это были: 1) лица, заведовавшие различными отраслями *суда и администрации*; 2) лица городского сословия, ведущие торговлю и занимающиеся различными родами промышленности, т.е. вообще лица, «имевшие возможность злоупотреблять своей властью и положением, имевшие возможность обманывать казну, взяточничать и *давить низший класс*»[22].

Особо выделяются здесь **два аксиологических направления**, влияющих на место прокуроров в системе публичной власти: *первое* — борьба с корыстными

---

[20] Возможно, поэтому до сих пор законодатель не стремится прямо называть прокуратуру государственным органом, а прокуроров — государственными служащими. Согласно действующему Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации», прокуратура — это централизованная система надзорных органов, а составляющие ее прокуроры приравниваются по статусу к государственным служащим.

[21] ПСЗ РИ. Т. 5: 1713—1719 : [№ 2620—3479]. № 3264. С. 606.

[22] *Петровский С. А.* Указ. соч. С. 149.

злоупотреблениями и взяточничеством внутри власти; *второе* — защита слабого перед разного рода «сильными» и «власть имущими» (прототип социально ориентированной функции прокуратуры и выступления прокурора в защиту неопределенного круга лиц / беззащитных лиц). В этом плане прокуроры стали, возможно, *первыми в истории России должностными лицами, приближенными к населению* и его нуждам (в первую очередь — к защите от произвола «сильных» на местах). Деятельность администрации, особенно на местах, всегда рассматривала население как объект эффективного управления, а не субъект чаяний и нужд. Отдаление же прокуроров от населения, напротив, не способствовало развитию института прокуратуры как такового[23].

Описанные общие выводы и идейные векторы наглядно **демонстрируются историческими свидетельствами** беззакония того времени — донесениями фискалов Устюжского уезда Архангельской губернии своему главе для доклада напрямую в Правительствующий сенат. Донесения эти касались продолжавшихся долгое время безнаказанных зверств со стороны подьячих и солдат, *организованных и покрываемых комиссаром* Акишевым (т.е. именно тем, кто должен был со стороны правительства их пресекать). Донесения были подтверждены документами и показаниями сотских, сборщиков, выборных и многих крестьян и указывали на то, что двое бандитов, организованных самим комиссаром Акишевым, при помощи товарищей и солдат — Южской трети из 14 волостей, Двинской трети из 6 волостей — учинили следующие злодеяния: «Великими и непомерными всякими муками *мучили одного человека священника, 88 мужчин, 80 женщин*; в том числе у одного мужа *изломали руки и ноги*, да у одной женщины, казня, палец отсекли, да у женщины же *выломали зуб и руки изломали*, да трех девиц мучили же и ругательски обнаженных водили, а куда водили за срамом не сказать, да тре*х младенцев ругательски от материнских грудей в снег бросали*, да от великих его и непомерных тиранских мук померло два мужика, две женщины, да от непомерных же мучений женщина *извергла двух младенцев мертвых*, *всего от мучений померло шесть человек.* Блудным воровством сильно обесчестили двух женщин, да одну женщину же возили долгое время и от великих побоев была беспамятна и сказать подлинно как над ней ругались не ведает; да *в церковных трапезах мучили шесть мужчин и четыре женщины, в том числе 4 человека окровлены и мертвы* были долгое время и тут в церковной трапезе упразднились. За вышеозначенные мучения деньгами забрали насильно 269 рублей, 38 аршинов сукна, 60 аршинов полотна, 53 норки, 80 белок, 4 горностая, 5 выдр, 3 медведя...»[24].

Даже это перечисление наводит ужас, но это лишь около одной трети (!) всех преступлений, творившихся в Устюжском уезде под покровительством комиссара Акишева (этот список продолжается на нескольких страницах). По результатам изучения этих документов столоначальник Министерства юстиции Российской

[23] К примеру, о негативном эффекте отсутствия съездов мировых судей, на которых обеспечивалась связь прокуроров и населения, говорит А. Е. Серафимович. См.: *Серафимович А. Е.* Указ. соч. С. 13.

[24] Архив Министерства юстиции Российской империи. Цит. по: *Петровский С. А.* Указ. соч. С. 151—152. Сноска 1.

империи подытожил: «Понятно, что *такой управитель мог не хуже чумы опустошить управляемую им область*, и нет ничего удивительного, когда те же фискалы в дальнейшем своем донесении говорят, что “от неправого его комиссарского суда (здесь подразумеваются и суд, и управление, что в то время соединялось в одних руках. — *С. Р.*), *запустело в Вохомской волости и Вознесенском стану 150 дворов”*... ***Жаловаться местному начальнику***, в то время комиссару Акишеву, ***бесполезно***, ибо он их и *посылал в уезд; идти выше к губернатору* (в то время Архангельскою губернией управлял вице-губернатор Курбатов, известный прибыльщик. — *С. Р.*), ***но тот не верит, ибо Акишев им посажен на место*** (назначен на должность. — *С. Р.*) и покровительствуем как исправно выбирающий все доходы. *Конечно, жители были рады, что им в лице фискалов остается* ***еще одно средство прибегнуть к правосудию и найти защиту***»[25]. В итоге жители отправили к фискалам своих выборных (представителей), фискалы, в свою очередь, собрали сведения и доказательства, донесли официально вице-губернатору, после бездействия которого направили донесение обер-фискалу, который вынес дело на суд самого Правительствующего сената.

На этом примере наглядно подтверждается ранее описанная лишь в общих чертах и достигшая апогея ко времени правления Петра I **проблема системного характера** — децентрализация, сосредоточение и слияние административной и судебной власти в руках мелочных чиновников-нигилистов, вдохновленных чувством безнаказанности вместо чувства законности, при отсутствии независимого института, который смотрел бы за надлежащим исполнением должностей чинами всех уровней, вставал бы на защиту слабых, более того, *отсутствие в принципе инстанции, куда можно было бы гарантированно пожаловаться* и быть услышанным.

К совершенно аналогичным выводам приходит С. В. Пономаренко по результатам внушительного исторического исследования этапов зарождения и развития российской прокуратуры и статуса ее должностных лиц в системе государственного устройства России. Он объясняет: «Хищения должностных лиц, *их нерадение и неразвитость*, *беспорядок* в делах и *всюду преобладание личных видов над государственным интересом* — вот что характеризовало государственное устройство до этого»[26], а пришедшая на смену этому хаосу новая государственно-правовая парадигма и централизация государственной власти с публичным интересом в самой ее основе начали активно противостоять старым негодным порядкам, предопределив особую роль и миссию российских прокуроров на века вперед.

Вместо заключения

Таким образом, источники свидетельствуют, что **телеологический и аксиологический элементы сущности российской прокуратуры**, заложенные в нее исторически в момент создания, заключаются в насущной потребности крепко

[25] *Петровский С. А.* Указ. соч. С. 149—150.

[26] *Пономаренко С. В.* Указ. соч. С. 12.

держать органы власти всех уровней в «узде» закона и порядка, пресекать произвол и пренебрежение с их стороны, противодействовать культуре «обхождения» закона «всеми мерами», не допускать насилия над слабыми, формировать чувство законности и справедливости в целом. С этими целями российская прокуратура исторически стала наделяться гораздо более широкими и авторитетными полномочиями, нежели в других европейских странах.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Горячковская Ю. М.* Прокуратура и прокурорский надзор России в XVIII — начале XX в. (историко-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук. — Белгород, 2001. — 195 с.
2. *Ким Ю. В.* Прокурорский надзор в структуре российской правовой государственности: генезис института, функции, тенденции развития, государственно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Томск, 1992. — 18 с.
3. Курс уголовного процесса / под ред. Л. В. Головко. — 2-е изд., испр. — М., 2017. — 1280 с.
4. *Лесив Б. В.* Авторитет решений англо-американских судей и эффективность их исполнения: в чем секрет? // Российская юстиция. — 2021. — № 6. — С. 52—62.
5. *Лесив Б. В.* Правовой реализм Оливера У. Холмса: учение об онтологии прецедентного права / под общ. ред. Е. А. Фроловой. — М., 2023. — 296 с.
6. *Петровский С. А.* О Сенате в царствование Петра Великого: историко-юридическое исследование. — М., 1875. — 357 с.
7. *Плевако Л. В.* Органы прокуратуры в государственном механизме Российской Федерации: историко-теоретический аспект : дис. ... канд. юрид. наук. — СПб., 2002. — 212 с.
8. *Пономаренко С. В.* Основные этапы истории развития российской прокуратуры: исторический аспект : автореф. дис. ... канд. ист. наук. — М., 2008. — 30 с.
9. *Серафимович А. Е.* Прокуратура в Западной Сибири в XIX — начале XX в. (историко-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2016. — 27 с.