

Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2026. № 1 (116). С. 47-63.
 Vestnik of the East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2026,
 vol. 116, no. 1, pp. 47-63.

**5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки
 (юридические науки)**

Научная статья
УДК 343.163

**ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ
 И РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ РОССИИ**

Гурдин Сергей Валерьевич¹, Терехов Михаил Юрьевич²

^{1,2}Московский ордена Почета университет Министерства внутренних дел
 Российской Федерации имени В. Я. Кикотя, Москва, Российская Федерация

¹s.gurdin@ro.ru

²terehovmu@yandex.ru

Введение. В статье предпринимается попытка комплексного переосмысления развития органов прокуратуры в российской правовой системе. На основе диалектического метода познания и ретроспективного анализа нормативных актов прошлого прослеживается эволюция института прокурорского надзора от его зарождения в недрах римского права и французской административной системы до трансформации в «око государево» в Российской империи и дальнейшего развития в современные дни. В статье критически осмысливаются исторические предпосылки возникновения прокуратуры, ее онтологическая природа и функциональное предназначение в механизме государственного управления. Особое внимание уделено этимологическому анализу и рецепции зарубежного опыта, в частности французской модели XII–XIV веков. Авторами формулируется оригинальное определение понятия «истоки возникновения органов прокуратуры», базирующееся на выявлении исторической потребности верховной власти в специализированном контрольном институте. Исследование направлено на выявление закономерностей развития надзорной власти, что позволяет в современных условиях сформировать научно обоснованный комплекс мер законодательного и организационного характера для повышения эффективности уголовного судопроизводства и правоохранительной деятельности в целом.

Материалы и методы. Материалами послужили научные исследования ученых, занимавшихся историей возникновения и развития органов прокуратуры, их местом и ролью в системе государственного устройства России, нормы законодательства разных

исторических эпох, регламентировавшие их деятельность. При написании статьи был использован диалектический метод познания для определения понятия «предпосылки возникновения органов прокуратуры в России», историко-правовой метод, позволивший разграничить некоторые основные с нашей точки зрения этапы исторического развития органов прокуратуры и в какой-то мере прокурорского надзора как основного вида деятельности этих органов, сравнительно-правовой, формально-юридический, методы анализа научных, исторических и нормативно-правовых источников, синтеза и другие, позволившие сделать возможным осуществление данного исследования.

Результаты исследования позволили сформулировать определение понятия «предпосылки возникновения органов прокуратуры в России», уточнить процесс возникновения и становления органов прокуратуры, определить их место и роль в системе государственного устройства в разные исторические периоды и на основе полученных сведений уточнить их положение в системе современной российской государственности, а также обозначить и предложить варианты решения проблем современного периода, имеющих прямое отношение к историческому генезису, связанных в том числе с изменением в объеме полномочий прокурора в уголовном судопроизводстве. Полагаем, что современное состояние органов прокуратуры, их организация и деятельность соответствуют историческому периоду развития общества и государства в целом, при этом предлагаемые в статье комплексные меры по совершенствованию их организации и деятельности будут способствовать усилению их роли в государственном устройстве.

Помимо этого, сформулирован вывод о необходимости укрепления координирующей роли прокуратуры посредством законодательного отражения полномочий органов прокуратуры как единственного государственного координатора всей правоохранительной деятельности по борьбе с преступностью. Очевидно, что такая централизованная координирующая функция требуется для преодоления ведомственной разобщенности, унификации методов противодействия преступности и роста общей эффективности правоохранительной системы за счет совместных мер по выявлению, раскрытию и предупреждению преступлений.

Выводы и заключения. История прокуратуры России отражает эволюцию отечественной государственности: от «ока государева» через состязательность 1864 г. к советскому надзору, подтверждая незаменимость данного института как основы правового механизма. Современный этап требует эволюционных, но решительных мер, например: восстановления полноценного прокурорского контроля на досудебных стадиях уголовного судопроизводства, введения института следственного судьи и других. Это обеспечит баланс сильного надзора с принципами состязательности и независимости судов, укрепит прокуратуру в роли гаранта соблюдения законности, прав и свобод человека и гражданина не только в уголовном процессе, но и других отраслях государственной деятельности.

Ключевые слова: исторический аспект, прокурорский надзор, генезис права, судебная реформа, следственный судья, уголовное судопроизводство, государственное устройство, законность, рецепция права, властные полномочия.

Для цитирования: Гурдин, С. В., Терехов, М. Ю. Исторические предпосылки возникновения и развития органов прокуратуры России // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2026. № 1 (116). С. 47-63.

5.1.2. Public Law (State Law) Sciences (Legal Sciences)

Original article

HISTORICAL PREREQUISITES FOR THE EMERGENCE AND DEVELOPMENT OF THE PROSECUTION BODIES OF RUSSIA

Sergey V. Gurdin¹, Mikhail Y. Terekhov²

^{1,2}Moscow Order of Honor University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation named after V. Ya. Kikot, Moscow, Russian Federation

¹s.gurdin@ro.ru

²terehovmu@yandex.ru

Introduction. This article attempts to comprehensively reimagining the development of prosecutorial bodies in the Russian legal system. Drawing on a dialectical method of cognition and a retrospective analysis of past legal acts, the evolution of the institution of prosecutorial supervision is traced from its origins in Roman law and the French administrative system to its transformation into the "eye of the sovereign" in the Russian Empire and its subsequent development in modern era. The article critically examines the historical prerequisites for the emergence of the prosecutor's office, its ontological nature, and its functional purpose within the mechanism of public administration. Particular attention is paid to the etymological analysis and the reception of foreign experience, specifically the French model of the 12th–14th centuries. The authors formulate an original definition of the concept of "the origins of the prosecutor's office," based on identifying the historical need of the supreme authority for a specialized control institution. The study aims to identify patterns in the development of supervisory power, which, in modern conditions, allows for the formulation of a scientifically substantiated set of legislative and organizational measures to improve the effectiveness of criminal proceedings and law enforcement in general.

Materials and Methods. The research materials include academic studies on the history and development of prosecution bodies, their role within the Russian state system, and the legal frameworks of various historical periods that regulated their activities. The study employs a dialectical method of cognition to define the concept of "prerequisites for the emergence of prosecution bodies in Russia." A historical-legal method was applied to delineate the key stages of the evolution of the Prosecutor's Office and the development of prosecutorial supervision as its core function. Additionally, the research utilizes comparative-legal and formal-legal methods, along with the analysis of scholarly, historical, and legislative sources, synthesis, and other systemic approaches to ensure a comprehensive investigation.

The Results of the Study. The study resulted in a formal definition of the "prerequisites for the emergence of prosecution bodies in Russia" and clarified the process of their establishment. The research determined their role within the state system across various historical periods, providing a basis for redefining their legal standing in modern Russian

statehood. Furthermore, the authors identified and proposed solutions to contemporary challenges rooted in the historical genesis of the institution, particularly those concerning the scope of prosecutorial powers in criminal proceedings. It is argued that while the current state of prosecution bodies aligns with the present stage of social and state development, the proposed comprehensive measures will further enhance their institutional role.

Additionally, the study concludes that the coordinating role of the Prosecutor's Office must be strengthened by legislatively establishing it as the sole state coordinator of all law enforcement anti-crime efforts. Such a centralized function is essential to overcome inter-agency fragmentation, unify crime-fighting methodologies, and increase the overall efficiency of the law enforcement system through integrated measures for crime detection, investigation, and prevention.

Findings and Conclusions. The history of the Russian Prosecutor's Office reflects the evolution of Russian statehood: from the "Eye of the Sovereign" through the adversarial reforms of 1864 to Soviet supervision, confirming the indispensability of this institution as a cornerstone of the legal mechanism. The current stage requires evolutionary yet decisive measures, such as restoring full prosecutorial supervision at the pre-trial stages of criminal proceedings and introducing the office of the examining magistrate (investigative judge). This will ensure a balance between robust oversight and the principles of adversary justice and judicial independence, strengthening the Prosecutor's Office as a guarantor of the rule of law and human rights not only in criminal process but also in other spheres of state governance.

Keywords: historical aspect, prosecutorial supervision, genesis of law, judicial reform, investigating judge, criminal proceedings, state structure, legality, reception of law, authority

For citation: Gurdin S. V., Terekhov M. Yu. Istoricheskie predposylki vzniknoveniya i razvitiya organov prokuratury Rossii [Historical prerequisites for the emergence and development of the prosecution bodies of Russia]. Vestnik Vostochno-Sibirskogo institute MVD Rossii – Vestnik of the East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2026, vol. 116, no. 1, pp. 47-63. (In Russ.).

Современная юридическая наука, пребывая в перманентном поиске оптимальной модели уголовного судопроизводства и государственного надзора, неизбежно обращается к историческому опыту. Общеизвестно, что глубокая эволюция создания и развития какого-либо государственного органа позволяет исследователю выявить не только сухие факты хронологии, но и историческое предназначение этого органа, а также определить его аутентичное место в системе иных государственных органов.

Нельзя рассматривать современную прокуратуру в отрыве от той исторической почвы, на которой она формировалась. Понимание логики прошлых реформ, анализ исторической потребности реализации функций, возложенных на этот орган, и внимательное изучение зарубежного опыта – это те «три кита», на которых должно строиться любое серьезное теоретическое изыскание. Только такой подход в своей совокупности позволит уже в современных, динамично меняющихся условиях сформировать комплекс необходимых мер как законодательного, так

и организационного характера, позволяющих существенно повысить эффективность деятельности этого ключевого правоохранительного института.

Сегодня, когда мы сталкиваемся с вызовами цифровизации, усложнением структуры преступности и необходимостью гуманизации уголовного процесса, крайне важно отделить полезное от ненужного: понять, какие функции прокуратуры являются ее имманентными, сущностными характеристиками, а какие — наносными, продиктованными конъюнктурой момента. В данном исследовании мы не просто перечисляем периоды времени, но пытаемся вскрыть «генетический код» российской прокуратуры.

Для уяснения сущности любого правового феномена необходимо обратиться к его семантическим корням. Понятия «прокурор» и «прокуратура» этимологически восходят к латинскому глаголу «просиго», что в буквальном переводе имеет глубокий и многогранный смысл: «забочусь», «обеспечиваю», «предотвращаю», «управляю»¹. В этимологии данных слов содержится двойственность природы прокуратуры, которая будет проследиваться через века: это сочетание *заботы* (охранительная функция) и *управления* (властно-распорядительная функция).

Исторический анализ показывает, что в государственном устройстве самых древних цивилизаций — будь то Египет или Междуречье — не было такой процессуальной фигуры, как прокурор в нашем современном понимании. Функции обвинения и надзора были растворены в общей системе административного управления и жреческой власти.

Однако уже в римском праве существовала должность прокурора. В Древнем Риме этот чиновник обладал широчайшим, синкретичным набором полномочий. Он мог выступать и доверенным лицом римского гражданина в частных судебных и коммерческих делах (аналог современной адвокатуры и представительства), и домоправителем, и, что наиболее важно для нашего исследования, наместником императора. Как наместник, прокурор являлся лицом, управляющим провинциями, с сосредоточением в своих руках всей полноты власти, включая высшую судебную и фискальную.

Позднее, в эпоху эллинизма, предназначение прокуратуры трансформировалось, но сохраняло свою публично-правовую природу. Оно состояло как в надзоре за исполнением предписаний государственной власти (функция «ока»), так и в непосредственном осуществлении обвинения в суде, где такие должностные лица именовались «ораторами». Уже гораздо позже предназначение прокуратуры, по описанию очевидцев того времени, выглядело вот так: «Являясь стороною на суд, прокуратура не могла переварить мысли, что она, украшенная всеми наружными атрибутами власти и силы, назначенная представлять в своем лице» отражение престижа могущественных сфер, вооруженных всею мощью государственной власти, — что она должна в качестве казенного обвинителя стоять пред судом на одной доске с адвокатом, с этим скромным представителем частного интереса единичного гражданина, не имеющего иных средств воздействия для защиты его свободы, чести в

¹ Латинско-русский словарь : около 50 000 слов / И. Х. Дворецкий. 13-е изд., стер. М. : Медиа, 2023. С. 817.

имущества, как разум законов и законы разума и справедливости», – именно так описывал в своих трудах деятельность прокуратуры российский правовед, историк и публицист Григорий Аветович Джаншиев [1, с. 834].

Здесь следует сделать важный доктринальный вывод, который часто упускается из виду сторонниками сугубо обвинительной модели прокуратуры. При создании этого органа в его архетипическом виде основная идея состояла отнюдь не в карательном предназначении, а в обеспечении высшей справедливости и законности. Кара (или наказание) была лишь инструментом, но не самоцелью.

Говоря о телеологии (предназначении) прокуратуры, нельзя не отметить аксиоматичный тезис: ей свойственна такая функция, как надзор за исполнением законов, которая возникла синхронно с появлением самого права. Как только появляется норма (закон), неизбежно возникает необходимость в механизме, контролирующем ее соблюдение. То же самое можно с полной уверенностью сказать и о функции уголовного преследования — обвинения от имени государства преступников и других правонарушителей. Надзор и преследование – две функции прокуратуры, являющиеся диалектически связанными составными частями публичной власти.

Таким образом, возникновение потребности в специализированном институте, осуществляющем надзор за соблюдением законности, исторически обусловлено самим генезисом права и, как следствие, неизбежным феноменом правонарушений.

В настоящее время вполне возможно говорить о прокуратуре как о сложившейся системе: «представляющей собой упорядоченную в соответствии с едиными принципами организации и деятельности совокупность федеральных органов и учреждений, выполняющих взаимосвязанные задачи и функции, направленные на обеспечение законности, правопорядка, федеральной государственности России» [2, с. 31].

С. Г. Новиков рассматривал органы прокуратуры как систему еще в 70-х годах прошлого века [3, с. 115–116].

В свою очередь система прокурорских органов являлась важным компонентом, частью единой системы государственных органов в СССР государственного механизма. Механизм функционирования прокуратуры выступал как часть системы государственной деятельности в СССР и одновременно как целое по отношению к отраслям (частям) единого прокурорского надзора [4, с. 59–64].

При этом правы Т. Г. Грицинина и Г. С. Швырев, которые пришли к выводу, что в значительной мере место прокуратуры в системе органов государства обуславливалось состоянием самой государственности. В так называемые «переходные периоды», когда государственность ослаблялась, роль прокуратуры как органа уголовного преследования с использованием ее в политических целях усиливалась [5, с. 201–207].

На основании анализа вышеизложенного, с целью введения в научный оборот уточненной терминологии, предлагаем следующее авторское определение:

Предпосылки возникновения органов прокуратуры в России — это сложный, исторически детерминированный процесс объективации объективной потребности суверенной верховной власти в создании специализированного

метаинституционального механизма (надзорного типа), призванного обеспечивать централизованный контроль за единообразным исполнением правовых предписаний на всей территории государства, обусловленный усложнением социальной структуры, территориальной экспансией и необходимостью дифференциации функций правосудия и управления в условиях развития правовой системы.

Изначально, на ранних этапах государственности, функции контроля за исполнением правовых норм и преследования нарушителей не были институционализированы отдельно. Они были сосредоточены непосредственно в руках верховной власти, представленной монархами, суверенами и их ближайшими уполномоченными представителями. Монарх был и законодателем, и судьей, и обвинителем.

Однако диалектика исторического развития неумолима. Эволюция социальной структуры общества, развитие государственности как аппарата принуждения и усложнение правовых систем привели к объективной необходимости дифференциации указанных функций от общего комплекса мероприятий по поддержанию правопорядка. Власть более не могла быть вездесущей физически, ей требовался специальный инструмент присутствия – «аватар» монаршей воли.

В качестве непосредственного прообраза современного института прокуратуры, осуществляющего надзор за стадиями предварительного расследования и судебного рассмотрения уголовных дел, в историко-правовой науке принято рассматривать структуру, сформировавшуюся во Франции в период XII–XIV веков. Именно французская модель с ее жестким централизмом и этатизмом стала матрицей для многих европейских прокуратур.

В юридической литературе справедливо отражается мнение, что французская прокуратура XIV века рассматривалась современниками прежде всего как сугубо обвинительно-карательный орган. Она стояла на страже интересов короны, жестко подавляя любое инакомыслие и нарушение фискальных интересов.

На этот процесс оказывали несомненное влияние ближайшие европейские страны, к примеру законодательство Испании, где к этому времени уже твердо сформировался суровый инквизиционный процесс. Этот процесс пришел на смену раннесредневековому публичному, гласному и состязательному процессу, что, в свою очередь, кардинально повлияло на реформирование основ организации и деятельности прокуратуры. Инквизиционная модель требовала тайны, письменности и жесткой иерархии — качеств, которые впитала в себя прокуратура того времени.

Несмотря на то, что в последующие периоды предназначение прокуратуры во Франции, особенно в эпоху с 1789 по 1810 год (период Великой французской революции и Наполеоновских кодификаций), претерпело существенные изменения, онтологическая суть предназначения прокуратуры оставалась прежней – выполнение карательных функций от имени государства, а именно от лица держателя верховной власти.

Эта, казалось бы, небольшая по своему объему историческая справка имеет колоссальное методологическое значение. Она важна прежде всего в том контексте, что именно к опыту Франции с ее абсолютистскими традициями в свое время

обратился российский император Петр I. Петра Алексеевича справедливо можно рассматривать не просто как «царя-реформатора», но и в определенной степени как истинного родоначальника российской прокуратуры. Именно его стараниями и политической волей, воплощенной в Именном указе от 12 января 1722 г., была образована прокуратура в Российской империи, ставшая уникальным сплавом европейских форм и российского содержания.

Институционализация прокуратуры в России представляет собой классический пример целенаправленной **правовой рецепции**, катализированной волей абсолютного монарха. Как было отмечено в первой части, Петр I, ища наиболее эффективные инструменты для централизации власти и унификации правоприменения в огромной империи, обратился к европейскому, преимущественно французскому, опыту.

Период, начавшийся с Именного указа 12 января 1722 г., ознаменовал собой не просто создание нового органа, но рождение принципиально новой модели государственного контроля — модели метаинституционального надзора, стоящего над всеми ветвями власти, кроме самого суверена.

Ключевым доктринальным и нормативным актом, определившим статус прокуратуры на ближайшие полтора века, стал Именной указ от 27 апреля 1722 года «О должности Генерал-прокурора»². Именно этот документ, по своей сути являющийся первым регламентом прокурорской службы, закрепил уникальный спектр полномочий. Генерал-прокурор был провозглашен «оком государевым» и «стряпчим о делах государственных»³.

Необходимо подчеркнуть, что создание прокуратуры было вызвано не слабостью судебной или полицейской системы, а, напротив, необходимостью контролировать Сенат – высший коллегиальный орган, заменивший Боярскую думу. Петр I, осознавая инерционность и потенциальную оппозиционность старой аристократии, нуждался в надежном, полностью подотчетном ему инструменте для проверки законности всех принимаемых решений.

А. Ю. Ульянов, исследуя схожие вопросы, обратил внимание на высказывание императора: «Сей чин яко око наше и стряпчий о делах государственных», – так уважительно именовал великий российский государь Петр I первого российского Генерал-прокурора П. И. Ягужинского, представляя его Сенату. Действительно, в этих словах императора, хотя и прошло со времени их произнесения почти триста лет, – суть и значение прокурорской деятельности. Таким образом, изначально должность прокурора приближалась к верховной государственной власти и наделялась особыми государственными полномочиями» [6, с. 124].

Прокуратура петровской эпохи обладала следующими уникальными характеристиками:

1. *Надсекторальный иерархический контроль:* Генерал-прокурор не просто надзирал, но и имел право законодательной инициативы. Он мог инициировать

² О должности Генерал-прокурора : Именной указ [Петра I] от 27 апреля 1722 г. // Гарант : сайт. URL: <https://base.garant.ru/57566516/> (дата обращения: 28.11.2025).

³ Полное собрание законов Российской империи. Второе собрание. Т. 37 (1862). СПб., 1865. № 38761. 837 с.

принятие Сенатом решений по вопросам, не урегулированным действующими нормативными актами, что придавало его должности квазизаконодательные функции. Это демонстрирует высшую степень доверия монарха и исключительность статуса.

2. *Жесткая вертикаль подчинения*: была выстроена строжайшая иерархическая структура: обер-прокуроры осуществляли надзор за коллегиями (аналоги современным министерствам), а прокуроры — на местах. Вся эта вертикаль замыкалась на Генерал-прокуроре, который подчинялся непосредственно Императору. Это обеспечивало единообразие правоприменения и исключало возможность местного влияния.

3. *Многофункциональность*: компетенция прокуроров охватывала не только судопроизводство, но и административно-хозяйственные вопросы: надзор за сохранением государственной казны, за условиями содержания заключенных (пробраз современного пенитенциарного надзора), а также за надлежащим исполнением всех регламентов и указов.

Прокуроры обладали правом опротестования (предложения) — возможностью приостанавливать исполнение незаконных, по их мнению, решений Сената и других органов до окончательного разрешения вопроса Императором. Это был обладающий большой силой правовой рычаг.

В лице первого Генерал-прокурора, графа Павла Ивановича Ягужинского, прокуратура сразу заняла одно из ключевых мест в системе государственного устройства [7, с. 317]. Она функционировала как централизованный орган, который гарантировал, что обширный, но зачастую неповоротливый государственный механизм работает в унисон с волей суверена. Таким образом, место и роль прокуратуры в петровской системе — это роль политико-правового интегратора и гаранта единства управления.

Эволюционная турбулентность: колебания статуса прокурора (1725–1864 гг.)

После смерти Петра Великого прокуратура вступила в эпоху, которую можно охарактеризовать как институциональную турбулентность. Статус и полномочия прокурора постоянно зависели от политической конъюнктуры и личных предпочтений монархов, что подтверждает тезис о неразрывной связи прокуратуры с верховной властью.

1. Период дворцовых переворотов (1725–1741 гг.): при Екатерине I и особенно при Анне Иоанновне, когда власть была сосредоточена в руках Канцелярии тайных розыскных дел — центрального государственного учреждения для расследования преступлений политического характера, прокуратура как символ прямого контроля монарха фактически была нивелирована, а ее функции были частично перераспределены в пользу карательных органов.

2. Реставрация и развитие (1741–1796 гг.): Елизавета Петровна Именными указами от 12 декабря 1741 г. «О восстановлении власти Сената в правлении внутренних Государственных дел; о сочинении реестра указам прежних царствований, которые пользе Государственной противны; об уничтожении прежнего Кабинета, и об установлении нового при Дворе Ее Императорского Величества; об учреждении по-прежнему в Губерниях прокуроров, и об определении для управления иностранными делами Канцлера» и от 18 декабря 1741 года «О определении в Сенат

Генерал-Прокурора и Обер-Прокурора, в Коллегии Прокуроров, в Губернии Прокуроров же, и в прочие места, где оные при Государстве Императоре Петре Великом были» восстановила прокуратуру в ее петровских правах. При Екатерине II произошло окончательное территориальное и функциональное оформление прокуратуры. «Учреждение для управления губерний Всероссийской Империи» 1775 года стало исторически значимым документом, закрепившим губернских прокуроров в качестве ключевых фигур местного управления. Их задачей стал надзор за всеми административными и судебными органами в губернии⁴.

В этот период прокуратура превращается из столичного сенатского органа в разветвленную унифицированную структуру.

3. Павел I, стремясь к упрощению и централизации, сократил штаты прокуратуры и снизил ее влияние, но не упразднил. В 1802 году Александр I учредил Министерство юстиции, при этом должность Генерал-прокурора была совмещена с должностью Министра юстиции. Это решение имело двоякий эффект: с одной стороны, оно усилило роль прокурора, сделав его частью исполнительной власти, с другой стороны, оно де-факто лишило прокуратуру статуса независимого надсекторального надзорного органа, превратив ее в ведомственный контрольный орган.

Судебная реформа 1864 года: декомпозиция функций и рождение процессуального прокурора

По мнению профессора Н. П. Ерошкина, «наиболее фундаментальный и коренной перелом в истории прокуратуры произошел с принятием Судебных уставов 20 ноября 1864 г. [8, с. 8]. Этот период ознаменовал собой не просто реформирование, а переосмысление роли прокуратуры в системе государственного устройства, особенно в уголовном судопроизводстве.

Произошло ключевое изменение, оказавшее прямое влияние на уголовный процесс, – создание судебного следователя как независимой фигуры, выведенной из подчинения полиции и прикрепленной к окружным судам. Это решение было продиктовано стремлением к объективности предварительного следствия и его деполитизации» [9, с. 342].

Однако, вопреки расхожему мнению, прокурорский надзор не был устранен. Он претерпел функциональную декомпозицию. Выглядело это следующим образом:

1. Надзорная функция (внесудебная): прокуратура продолжала осуществлять общий надзор за законностью в деятельности государственных органов и чиновников.

2. Обвинительная функция (судебная): в суде прокурор превратился в полноправную, но, по существу, единственную процессуальную сторону, поддерживающую государственное обвинение – «обвинительную власть» [10, с. 160]. В условиях введения состязательности и создания адвокатуры прокурор впервые столкнулся с необходимостью доказывания вины в открытом судебном процессе.

⁴ Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи от 7 ноября 1775 г. // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание первое. Т. 20. СПб., 1830. № 14392. С. 229.

Вместе с тем сохранились и несколько усилились проблемы, связанные с объемом полномочий прокурора в уголовном судопроизводстве (1864 г.):

Несмотря на создание института судебных следователей, прокуроры окружных судов сохранили значительные рычаги влияния на следствие:

– назначение и отстранение: судебные следователи назначались и увольнялись по представлению прокуроров. Это создавало формальную, но действительную зависимость;

– инициация и контроль: согласно Уставу уголовного судопроизводства 1864 года (далее – УУС) прокурор имел право возбуждать уголовное преследование (ст. 297 УУС), давать «предложения» судебным следователям (хотя формально следствие он не вел), присутствовать при следственных действиях и требовать проведения дополнительных расследований (ст. 278, 286 УУС);

– санкционирование: прокурор, после получения дела от следователя, принимал окончательное решение о его передаче в суд через составление обвинительного акта.

Таким образом, прокуратура 1864 года была не просто органом обвинения, а органом, осуществляющим властный надзор за законностью и обоснованностью предварительного расследования. В этой модели прокурор выступал не только защитником публичного интереса в суде, но и фильтром между следствием и правосудием. Проблемы, связанные с объемом полномочий прокурора в тот период, требовалось решить посредством определения баланса между надзорной функцией и процессуальной независимостью судебного следователя. На практике, благодаря личным качествам отдельных чинов органов прокуратуры (например, А. Ф. Кони, состоявший на должности прокурора Санкт-Петербургского окружного суда и работавший более четырех лет, в течение которых руководил расследованием сложных, запутанных дел, выступал обвинителем по наиболее крупным делам [11, с. 32]), удавалось поддерживать высокий уровень законности.

Сам А. Ф. Кони, рассуждая о деятельности органов прокуратуры и прокуроров, писал: «органы прокуратуры должны рассматриваться как полифункциональный, высоконравственный институт, соединяющий уголовное преследование с общим надзором за законностью и защитой личности, а не как «механизм обвинения во что бы то ни стало». Центральным для него было требование к прокурору быть «говорящим судьей» и блюстителем справедливости, а не односторонним обвинителем [12, с. 38].

Советский период: прокуратура как орган высшего надзора за законностью

Революционные события 1917 года привели к радикальному разрыву с правовой традицией Российской империи. Декретом о суде от 24 ноября 1917 г. № 1⁵ имперская прокуратура была упразднена. Советская власть, строя новую правовую систему на принципах пролетарской диктатуры, сначала не видела необходимости в буржуазном, по ее мнению, институте прокурорского надзора. Функции обвинения были возложены на народных обвинителей.

Однако, как верно отмечают Н. В. Кулик, В. В. Лавров, «с образованием Советского государства возникла насущная потребность в формировании

⁵ Декрет СНК РСФСР от 24 ноября 1917 г. «О суде» // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1917. № 4. Ст. 50.

прокуратуры, главной задачей которой стало бы укрепление законности в стране путем реализации надзорной функции. Перед новой советской властью стояли масштабные проблемы: предстояло не только возродить экономику, подорванную восьмилетним периодом военных конфликтов, но и преобразовать аграрную державу, оказавшуюся в кольце недружественных государств, в развитую индустриальную мощь, обладающую способностью противостоять внешней агрессии. Для достижения этих целей был нужен эффективно работающий государственный механизм, чье функционирование обеспечивалось бы, среди прочего, и за счет средств надзора.» [13, с. 161–172]. Поэтому уже к началу 1920-х годов стало очевидно, что отсутствие органов прокуратуры, а следовательно, и централизованного, единообразного надзора приводит к правовому хаосу и произволу на местах. Это стало исторической почвой для возрождения данного института.

Учреждение Государственной прокуратуры в 1922 году⁶, а затем и прокуратуры СССР (1936 г.) ознаменовало возвращение к принципам строгой централизации и единоначалия. В этот период прокуратура превратилась в орган высшего надзора за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, ведомствами, должностными лицами и гражданами.

Ключевые характеристики советской прокуратуры:

1. Принцип высшего надзора: прокуратура СССР стояла над всеми органами государственного управления и правосудия, будучи подотчетна только высшим органам власти.

2. Обширные полномочия в УПП: прокурор имел полный и всеобъемлющий надзор за предварительным следствием и дознанием, включая право возбуждения уголовного дела, отмены незаконных и необоснованных постановлений следователя, дачи обязательных для исполнения указаний, а также контроля за законностью содержания под стражей.

3. Единство системы: советская модель отличалась исключительной унификацией – Генеральный прокурор СССР осуществлял единоличное руководство всей системой прокурорских органов.

Таким образом, советский период восстановил и укрепил надсекторальный характер прокуратуры, утраченный после совмещения должности Генерал-прокурора с постом Министра юстиции в имперский период. Прокуратура СССР стала мощным инструментом обеспечения законности и правопорядка, хотя и в условиях существовавшего в тот период времени государства.

Современный период: поиск баланса и системные дисфункции (с 1991 г.)

Распад Советского Союза и принятие Конституции Российской Федерации 1993 года ознаменовали новый демократический этап в развитии прокуратуры, который характеризуется поиском оптимального баланса между необходимостью защиты публичного интереса и обеспечением прав и свобод личности.

Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации» закрепил основные направления деятельности: надзор за исполнением

⁶ Положение о прокурорском надзоре : Постановление ВЦИК от 28 мая 1922 г. // Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 36. Ст. 424.

законов, участие в правотворчестве, координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и, безусловно, уголовное преследование и поддержание государственного обвинения.

Однако именно в этот период случился кризис полномочий прокурора в уголовном судопроизводстве.

Наиболее острой проблемой современного периода, имеющей прямое отношение к историческому генезису, являются изменения в объеме полномочий прокурора в уголовном судопроизводстве.

Критические реформы 2007–2011 годов (передача основных следственных полномочий Следственному комитету Российской Федерации, исключение прокурора из числа субъектов, правомочных возбуждать уголовное дело и давать обязательные указания следователю) привели к следующей системной дисфункции: «на предварительном этапе уголовного разбирательства прокурор анализирует обвинительное заключение и осуществляет поддержку обвинения в ходе судебного разбирательства, при условии отсутствия признаков нарушений правовых норм» [14, с. 15].

Прокурор как субъект, поддерживающий государственное обвинение в суде (что требует от него полной уверенности в собранных доказательствах), был фактически отстранен от непосредственного руководства и контроля за предварительным следствием.

Это создало процессуальный парадокс: прокурор перестал формировать обвинительную базу, но нес ответственность за ее обоснование перед судом. Прокурорский надзор на досудебной стадии превратился из властно-распорядительного в контрольно-наблюдательный. Это привело к ослаблению процессуального «фильтра» между следствием и судом, увеличило риск направления в суд недоброкачественных, неполных или необоснованных уголовных дел. В результате историческая функция прокурора как гаранта законности на досудебной стадии, заложенная еще в УУС, была существенно трансформирована, если не сказать ослаблена.

Ретроспективный анализ истории прокуратуры России убедительно доказывает, что эффективность данного института всегда была прямо пропорциональна степени его независимости и властной обеспеченности надзорных функций.

В целях устранения выявленных дисфункций и органичного встраивания прокуратуры в систему современного правового государства, полагаем, будет уместно на законодательном уровне сделать следующие шаги, которые найдут свое органичное место в системе современного российского права.

Во-первых, необходимо поднять вопрос о восстановлении процессуальных полномочий прокурора в отношении следствия. Необходимо вернуть прокурору право возбуждения уголовного дела и право дачи обязательных для исполнения указаний следователю по вопросам направления расследования и квалификации преступления. Это восстановит исторически присущий прокуратуре статус процессуального руководителя досудебной стадии. Прокурор не должен быть просто «сторонним наблюдателем», а обязан выступать гарантом публичного интереса, обеспечивая

полноту и объективность расследования, что позволит ему более ответственно и эффективно поддерживать обвинение в суде.

Во-вторых, следует решить проблему институционализации судебного контроля: введение института следственного судьи, о котором много написано в современной юридической литературе [15, с. 79–81].

Поддерживая дискуссию по этому поводу, авторы согласны с тем, что требуется введение в УПК РФ института следственного судьи или судебного следователя на основе успешного опыта европейских континентальных правовых систем (Франции, Германии) и реформы 1864 года [16, с. 9].

Интерес к этому институту не случаен. В условиях состязательности обвинительная власть (следствие + прокурор) должна быть уравновешена независимой судебной властью на стадии предварительного расследования. Следственный судья должен обладать исключительным правом санкционирования всех следственных действий, ограничивающих конституционные права граждан, а также правом отвода некачественно собранных доказательств. Это позволит реализовать принцип состязательности не только в суде, но и на досудебной стадии, разгрузит суды от несвойственных им на данном этапе функций и обеспечит истинную независимость предварительного расследования от ведомственного давления.

В-третьих, хорошо просматривается необходимость усиления координирующей роли прокуратуры, в связи с чем требуется законодательно закрепить и расширить полномочия прокуратуры с учетом вышесказанного как единственного государственного координатора всей правоохранительной деятельности по борьбе с преступностью. Исторически прокуратура как «око государево» выполняла функцию интегратора и арбитра. Централизованная координирующая роль необходима для устранения ведомственной разобщенности, унификации подходов к борьбе с преступностью и повышения общей эффективности правоохранительной системы.

Подводя итог сказанному, отметим, что история прокуратуры России отражает эволюцию отечественной государственности. Пройдя путь от личного «ока государева», обеспечивающего волю абсолютного монарха, через период состязательности судебной реформы 1864 года до высшего надзора советской эпохи, институт прокуратуры доказал свою незаменимость как системообразующий элемент правового механизма.

Действительно, современный этап развития органов прокуратуры требует не революционных, а эволюционных, но решительных шагов. Восстановление прокурорского контроля на досудебной стадии и одновременное введение фигуры следственного судьи — это верный путь, позволяющий совместить в себе исторически сложившуюся потребность в сильной надзорной власти с конституционными принципами состязательности и независимости правосудия. Только так российская прокуратура сможет еще более органично вписаться в систему современного права, став подлинным гарантом законности в уголовном судопроизводстве.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Джаншиев, Г. А. Эпоха великих реформ : исторические справки. 10-е изд., доп. М. : Издание Б. М. и С. М. Сабашниковых, 1907. 859 с.
2. Прокурорский надзор : учебник / под ред. А. Я. Сухарева, О. С. Капинус. 6-е изд., перераб. и доп. Москва : Норма : ИНФРА-М, 2022. 512 с.
3. Николаева, Л. А., Даев, В. Г. С. Г. Новиков Прокурорская система в СССР. М. : Юрид. литература, 1977. 167 с. // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1978. № 6. С. 115–116.
4. Бакаев, Д. М. Единство прокурорского надзора в СССР // Правоведение. 1989. № 4. С. 59–64.
5. Грицинина, Т. Г., Швырев, Г. С. Создание и основные этапы развития прокурорского надзора в России // Вестник Воронежского института МВД России. 2014. № 3. С. 201–207. EDN: SYKMPL.
6. Ульянов, А. Ю. Историко-правовые предпосылки и основные этапы конституционализации прокуратуры РФ // Вестник Томского государственного университета. Право. 2018. № 30. С. 124–136.
7. Звягинцев, А. Г. Орлов, Ю. Г. Око государево: Российские прокуроры. XVIII в.; предисловие О. Е. Кутафина. М. : Российская политическая энциклопедия, 1994. 318 с.
8. Ерошкин, Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. 3-е изд. М. : Высшая школа, 1983. 352 с.
9. Исаев, И. А. История государства и права России : учебник. 3-е изд. М. : Юристъ, 2006. 797 с.
10. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации : учебник / под ред. П. А. Лупинской. М. : Юристъ, 2016. 1007 с.
11. Смолярчук, В. И. Анатолий Федорович Кони (1844–1927). М. : Наука, 1982. 216 с. С. 32–33.
12. Кони, А. Ф. Нравственные начала в уголовном процессе : избранные работы. М. : Юрайт, 2025. 152 с.
13. Кулик, Н. В., Лавров, В. В. Российская прокуратура: историко-правовая ретроспектива // Современная научная мысль. 2017. № 4. С. 161–173. EDN: ZDNCON.
14. Головкин, И. И. Прокурорская деятельность через призму системного подхода // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2023. № 2. С. 13–27.
15. Деришев, Ю. Следственный судья в досудебном производстве // Уголовное право. 2004. № 3. С. 79–81. EDN: STMQQN.
16. Белоносов В. О. Следственный судья по УПК Франции // Правовое государство: теория и практика № 1 (75). 2024. С. 8–17.

REFERENCES

1. Dzhanshiev G. A. E`poxa velikix reform : istoricheskie spravki. 10-e izd [The Era of Great Reforms: Historical References. 10th ed., suppl]. Moscow, 1907, 859 p. (In Russ.).

2. Sukharev A. Ya., Kapinus O. S. Prokurorskiy nadzor [Prosecutor's supervision]. Moscow, 2022, 512 p. (In Russ.).
3. Nikolaeva L. A., Daev V. G. S. G. Novikov Prosecutor system in the USSR. Moscow, 1978, no. 6, pp. 115-116. (In Russ.).
4. Bakaev D. M. Edinstvo prokurorskogo nadzora v SSSR [The unity of prosecutorial supervision in the USSR] // Pravovedenie - Law. 1989, no. 4, pp. 59-64. (In Russ.).
5. Gritsinina T. G., Shvyrev G. S. Sozdanie i osnovny`e e`tapy` razvitiya prokurorskogo nadzora v Rossii [Creation and main stages of development of prosecutorial supervision in Russia]. Vestnik of the Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia- Vestnik Voronezhskogo instituta MVD Rossii. 2014, no. 3, pp. 201-207. (In Russ.).
6. Ulyanov A. Y. Istoriko-pravovy`e predposy`lki i osnovny`e e`tapy` konstitucionalizatsii prokuratury` RF [Historical and legal prerequisites and main stages of the constitutionalization of the Prosecutor's Office of the Russian Federation]. Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo. - Vestnik of Tomsk State University. Right. 2018, no. 30, pp. 124-136. (In Russ.).
7. Zvyagintsev A. G. Orlov, Yu. G. The Eye of the Sovereign: Russian secrets. XVIII century; preface by O. E. Kutafin. [Oko gosudarevo: Rossijskie prokurory`. XVIII v.; predislovie O. E. Kutafina]. Moscow, 1994, 318 p. (In Russ.).
8. Eroshkin, N. P. Istoriya gosudarstvenny`x uchrezhdenij dorevolucionnoj Rossii. 3-e izd. [The history of state institutions of pre-revolutionary Russia. 3rd ed.]. Moscow, 1983, 352 p. (In Russ.).
9. Isaev I. A. Istoriya gosudarstva i prava Rossii : uchebnik. 3-e izd. [History of the State and Law of Russia]. Moscow, 2006, 797 p. (In Russ.).
10. Lupinskaya P.A. Ugolovno-processual`noe pravo Rossijskoj Federacii [Criminal procedure law of the Russian Federation]. Moscow, 2016, 1007 p. (In Russ.).
11. Smolyarchuk V. I. Anatolij Fedorovich Koni (1844–1927) [Anatoly Fedorovich Koni (1844-1927)]. Moscow, 1982, 216 p. pp. 32-33. (In Russ.).
12. Koni A. F. Nравstvenny`e nachala v ugolovnom processe : izbranny`e raboty`. [Moral principles in criminal proceedings: selected works]. Moscow, 2025, 152 p. (In Russ.).
13. Kulik, N. V., Lavrov, V. V. Rossijskaya prokuratura: istoriko-pravovaya retrospektiva [The Russian Prosecutor's office: a historical and legal retrospective]. Sovremennaya nauchnaya my`sl`-Modern scientific thought. 2017, no. 4, pp. 161-173. (In Russ.). EDN: ZDNCOH.
14. Golovko, I. I. Prokurorskaya deyatel`nost` cherez prizmu sistemnogo Podxoda [Prosecutorial activity through the prism of a systematic approach]. Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. The Volga Region. Social sciences. - Izvestiya vy`sshix uchebny`x zavedenij. Povolzhskij region. Obshhestvenny`e nauki. 2023, no. 2, pp. 13-27. (In Russ.).
15. Derishev, Yu. Sledstvenny`j sud`ya v dosudebnom proizvodstve [The investigating judge in pre-trial proceedings]. Ugolovnoe pravo - Criminal law. 2004, no. 3, pp. 79-81. EDN: STMQQN. (In Russ.).
16. Belonosov, V. O. Sledstvenny`j sud`ya po UPK Francii [The investigating judge under the Criminal Procedure Code of France]. Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika - The rule of law: theory and practice. 2024, vol. 75, no. 1, pp. 8-17. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Гурдин Сергей Валерьевич, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного процесса, Московский ордена Почета университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В. Я. Кикотя. 117437, Москва, ул. Академика Волгина, 12.

Терехов Михаил Юрьевич, кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника кафедры уголовного процесса, Московский ордена Почета университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя. 117437, Москва, ул. Академика Волгина, 12.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Sergey Valerievich Gurdin, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Criminal Procedure Department. Moscow Order of Honor University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation named after V. Ya. Kikot. 12 Academician Volgina Street, Moscow, 117437.

Mikhail Yuryevich Terekhov, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Deputy Head of the Criminal Procedure Department. Moscow Order of Honor University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation named after V. Ya. Kikot. 12 Akademika Volgina St., Moscow, 117437.

Статья поступила в редакцию 24.12.2025; одобрена после рецензирования 16.01.2026; принята к публикации 22.01.2026.

The article was submitted 24.12.2025; approved after reviewing 16.01.2026; accepted for publication 22.01.2026.