



Научное издание

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:
ИСТОРИЯ, ТЕОРИЯ, ПРАКТИКА**
**(ПАМЯТИ ПЕРВОГО ГЕНЕРАЛ-ПРОКУРОРА
РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ П.И. ЯГУЖИНСКОГО,
290 ЛЕТ СО ДНЯ КОНЧИНЫ)**

X ВСЕРОССИЙСКАЯ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ

САНКТ-ПЕТЕРБУРГ, 17 АПРЕЛЯ 2026 ГОДА.

Санкт-Петербург 2026

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)
УНИВЕРСИТЕТА ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:
ИСТОРИЯ, ТЕОРИЯ, ПРАКТИКА
(ПАМЯТИ ПЕРВОГО ГЕНЕРАЛ-ПРОКУРОРА
РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ П.И. ЯГУЖИНСКОГО,
290 ЛЕТ СО ДНЯ КОНЧИНЫ)

X ВСЕРОССИЙСКАЯ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ
Санкт-Петербург, 17 апреля 2026 г.

МАТЕРИАЛЫ

Санкт-Петербург
2026

УДК 34(08)
ББК 67.72
А43

Под общей редакцией О.Н. КОРШУНОВОЙ, заведующего кафедрой прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора; М.Н. КУСТОВА, старшего преподавателя.

- А43 **Актуальные проблемы прокурорской деятельности:** история, теория, практика (памяти первого генерал-прокурора Российской империи П.И. Ягужинского, 290 лет со дня кончины) : X Всероссийская научно-практическая конференция, Санкт-Петербург, 17 апреля 2026 года : материалы / Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации; под общ. ред. О.Н. Коршуновой, М.Н. Кустова. – Санкт-Петербург : СПбЮИ (ф) УП РФ, 2026. – 1 CD-R (1,34 МБ). – Систем. требования: ПК с процессором Intel Core i3 и более ; 512 Mb и более ; CD/DVD-ROM дисковод ; Microsoft Windows XP и выше ; SVGA 800×600.16 bit и более ; Adobe Acrobat Reader 8.0 и выше. – Загл. с экрана. – Текст: электронный.

ISBN 978-5-6055962-9-5

УДК 34(08)
ББК 67.72

Сборник содержит материалы X Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы прокурорской деятельности: история, теория, практика (памяти первого генерал-прокурора Российской империи П.И. Ягужинского, 290 лет со дня кончины)», прошедшей в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале) Университета прокуратуры Российской Федерации в апреле 2026 года. Предназначен для работников органов и организаций прокуратуры, аспирантов, студентов.

Материалы печатаются в редакции авторов

ISBN 978-5-6055962-9-5

© Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации, 2026

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Коршунова О.Н.</i> К вопросу об определении актуальных направлений исследования проблем теории и практики прокурорской деятельности.....	5
<i>Епишин В.В., Захарьящева И.Ю.</i> К вопросу о подготовке юристов и формировании навыков использования экономической информации: теоретико-практические проблемы и их решение на основе интеграции научного знания.....	10
<i>Бурмагин С.В.</i> Передача прокурору полномочий предъявлять и изменять обвинение (в развитие дискуссии).....	18
<i>Спиридонов А.П.</i> Деятельность прокуратуры в противодействии коррупции вне уголовно-правовой сферы.....	24
<i>Резцов А.В.</i> Отечественные правовые реформы: единство и борьба противоположностей.....	30
<i>Мурашкин И.Ю.</i> О роли и месте органов прокуратуры в обеспечении законности в деятельности судебных приставов.....	38
<i>Никитин Е.Л.</i> О состоянии и перспективах научных исследований в сфере обеспечения прокурором законности оперативно-розыскной деятельности.....	45
<i>Омельянович В.В.</i> Актуальные вопросы прокурорской проверки исполнения законов вузами при переходе на новую систему высшего образования в России.....	54
<i>Андреева О.В.</i> Особенности сохранения объектов культурного наследия, являющихся захоронениями.....	58
<i>Быкадорова Е.В.</i> История становления и развития отечественной прокуратуры.....	64
<i>Давыдова Д.А.</i> Особенности становления молодого сотрудника органов прокуратуры с учётом роли прокуратуры в современной России.....	69
<i>Дытченко Г.В.</i> Эволюция организационной структуры российской прокуратуры (историко-управленческий анализ).....	73
<i>Клюева К.И.</i> Некоторые особенности взаимодействия органов прокуратуры с иными органами власти в рамках публично-правового механизма обеспечения законности в экологической сфере.....	89
<i>Кузнецова М.А.</i> Правотворческая функция прокуратуры и ее практическая реализация на примере прокуратуры Ленинградской области.....	93

<i>Кустов М.Н.</i> Прокурорский надзор за исполнением законов, регулирующих вопросы привлечения осужденных к труду.....	99
<i>Ковтун К.А., Лукин А.Д.</i> Правовые основы и историческое развитие форм участия прокурора в арбитражном процессе.....	104
<i>Мезенцев И.В.</i> Злоупотребление правом на предоставление переводчика (следственно-судебная практика.....)	110
<i>Пугачёв А.В.</i> От протестации к протесту: проблемы применения прокурором правовых средств.....	114
<i>Рубцова М.В.</i> Деятельность транспортных прокуроров, направленная на защиту прав авиапассажиров при объявлении в аэропорту сигнала «Ковер».....	119
<i>Сергеева А.Ю.</i> Классическая этика как фундамент профессионального поведения работников прокуратуры.....	129
<i>Шеставин Д.А., Шеставин И.А.</i> Особенности влияния исторического наследия А.Ф. Кони на изучение современных проблем рассмотрения обращений граждан.....	136
<i>Штрикова А.А.</i> Прокуратура в публично-правовом механизме защиты прав несовершеннолетних на достойный уровень жизни.....	141

К ВОПРОСУ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ АКТУАЛЬНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРОБЛЕМ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Ольга Николаевна КОРШУНОВА

*Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации,
Санкт-Петербург, Россия, olga_korshunova1@mail.ru*

Аннотация: В данной статье рассматриваются вопросы разработки научных подходов к определению предмета науки, исследующей проблемы прокурорской деятельности, критерии, призванные способствовать отграничению предмета научного исследования и формирования научного знания в рамках данной науки от соответствующих категорий иных правовых наук, знания в области которых используются прокурором при реализации предоставленных ему законом полномочий. Автором сформулированы предложения по определению предмета науки и наиболее значимых критериев для определения самостоятельности научного знания об особенностях организации и осуществления прокурорской деятельности в направлениях надзорного и ненадзорного характера.

Ключевые слова: прокурорская деятельность, теория прокурорской деятельности, предмет науки о прокурорской деятельности, новые знания, критерии определения самостоятельности полученных результатов исследований

Стремительные изменения в политической и экономической сферах диктуют насущную необходимость переосмысления многих из уже сформированных основ теории и практики прокурорской деятельности в различных ее направлениях. К числу наиболее значимых проблем, как представляется, следует относить определение предмета науки, который позволяет развивать теоретически обоснованные подходы к формированию теоретических и методологических основ науки. Каждая наука в своем развитии проходит определенные этапы зарождения и развития, содержание которых обуславливается различными факторами объективного и субъективного характера. Зарождаясь в недрах одной или даже ряда наук, в процессе развития совокупность теоретических знаний обретает право на самостоятельность, право называться наукой. Вместе с тем, на протяжении значительного периода времени указанная совокупность сохраняет тесную связь с исходными науками, порождая споры и рассуждения о степени ее само-

стоятельности¹. Сказанное в полной мере справедливо для науки, изучающей проблемы прокурорской деятельности. Будучи относительно молодой наукой, она в своем активном развитии уже прошла ряд этапов: от формирования необходимых теоретических предпосылок [1] до активного исследования понятия, предмета и содержания самой науки, основ ее теории и методологии [2,3].

Когда речь идет о прокурорской деятельности, выстраивание на современном этапе единых подходов к определению предмета науки имеет существенное теоретическое и прикладное значение. В рассматриваемом контексте следует учитывать, что содержание деятельности органов прокуратуры определяется не только направлением ее осуществления (надзорного или ненадзорного характера). Реализуя предоставленные законом полномочия, прокуроры организуют и осуществляют правоприменительную деятельность. При этом применяются нормы различных отраслей права, как материального, так и процессуального. В указанной ситуации важно определить, какие вопросы должны быть отнесены к теоретическим основам прокурорской деятельности, предмету данной науки, а какие – к предмету соответствующей правовой науки (конституционному, административному, гражданскому, земельному, лесному, уголовному, арбитражному праву и др.).

Научные исследования призваны формировать теоретические основы организации и осуществления органами и организациями прокуратуры Российской Федерации деятельности, отнесенной к их компетенции в соответствии со стоящими перед ними задачами и возложенными на них функциями². Даже на современном этапе в условиях функционирования номенклатуры укрупненных научных специальностей важно обоснованно подходить к решению вопроса о том, в рамках какой именно научной специальности или каких научных специальностей проводятся исследования, определяются объект и предмет исследования, его цели и задачи. Обоснованные ответы на данные вопросы обеспечивают необходимый уровень целенаправленности исследований, а также решение вопросов о том, традиционные подходы к исследованию теоретических проблем, в какой именно отрасли науки должны иметь приоритетный характер.

¹ См. напр. : Коршунова, О.Н. Имеет ли криминалистика право на самостоятельность / О.Н. Коршунова. – Текст : непосредственный // Вестник криминалистики. – 2015. – № 1. – С. 64–68.

² О современных направлениях исследования проблем законности и средств ее обеспечения см. напр.: Капинус О.С. Осуществление фундаментальных исследований в Университете прокуратуры Российской Федерации // Вестн. Ун-та прокуратуры Рос. Федерации. 2019. № 5 (73).

Применительно к прокурорской деятельности это имеет огромное значение. Так, вопросы, связанные с определением роли и места прокуратуры в системе публичной власти, отнесены к научной специальности 5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки». В свою очередь исследования проблем участия прокурора в гражданском и арбитражном судопроизводствах чаще всего относят к научной специальности 5.1.3 – «Частно-правовые (цивилистические) науки». Вопросы прокурорского надзора за исполнением законов в уголовном судопроизводстве, а также за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность – включены в паспорт научной специальности 5.1.4 – «Уголовно-правовые науки». Исследование вопросов участия прокурора в международной деятельности может осуществляться и в рамках научной специальности 5.1.5 – «Международно-правовые науки». Однако, если исследования актуальных проблем прокурорской деятельности будут проводиться с разрозненных позиций соответственно публично-правового, частного-правового или международно-правового характера, не будет обеспечена реализация одного из основных принципов организации и деятельности органов и организаций прокуратуры – принципа единства и укрепления законности. Кроме того, без определения круга проблем, которые образуют предмет науки, изучающей закономерности прокурорской деятельности и особенности ее организации и осуществления в тех или иных направлениях практически невозможно обоснованно прогнозировать и определять спектр актуальных проблем перспективных направлений научных исследований¹.

Принимая во внимание, что особенности становления и развития знаний о прокурорской деятельности во многом обуславливают прикладной характер данной отрасли науки, важным представляется формирование определения предмета науки, ее целей и задач с учетом указанных факторов. Проводимые и планируемые научные исследования призваны формировать теоретические основы организации и осуществления органами и организациями прокуратуры Российской Федерации прежде всего деятельности, которая отнесена к их исключительной компетенции в соответ-

¹ Подробнее см. Коршунова, О.Н. Особенности проведения диссертационных исследований по научной специальности 12.00.11 / О.Н. Коршунова. – Текст : непосредственный // Методика проведения научного исследования: сб. ст. участников семинара (Москва, 5 февр. 2020 г.) / [науч. ред. В.В. Казаков; сост. К.А. Комогорцева]. – Москва : Ун-т прокуратуры Рос. Федерации, 2020. – С. 14–20.

ствии со стоящими перед органами прокуратуры целями и задачами, а также возложенными на них функциями надзорного и ненадзорного характера.

В целях формулирования определения понятия предмета науки и формирования единых теоретически обоснованных подходов к определению круга проблем, которые должны изучаться данной наукой, а также тех, результаты исследования которых могут и должны быть заимствованы из других наук, представляется необходимым выработать критерии, которые могут быть использованы для разграничения областей научного знания.

В качестве первого из предлагаемых представляется целесообразным рассматривать «предметный» критерий. Другими словами, основным индикатором для разграничения отраслей науки видится определение предмета соответствующей науки. Если соответствующий круг вопросов включен в определение предмета науки, его исследование в рамках именно данной науки явно просматривается из формулировок ее целей и задач, значит, и дальнейшее их исследование должно осуществляться в рамках «базовой», «предметной» науки. Что же касается науки, изучающей закономерности прокурорской деятельности, то результаты таких исследований могут в допустимых пределах (с учетом целей и задач прокурорской деятельности) использоваться для исследования и разработки концептуальных основ прокурорской деятельности в соответствующем направлении. Так, в настоящее время наиболее наглядным примером такого «заимствования» служит использование криминалистических знаний для повышения эффективности прокурорской деятельности [4,5,6].

Развивая уже сложившиеся в теории прокурорской деятельности подходы к определению предмета деятельности прокурора [7], предлагается в качестве предмета науки рассматривать закономерности организации и осуществления прокурорской деятельности надзорного и ненадзорного характера в пределах предоставленных законом полномочий, обеспечивающей верховенство закона, единство и укрепление законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Следующим критерием, который предлагается использовать для разграничения сфер научного знания, может быть уровень разработанности того или иного круга вопросов: научный интерес, зародившийся в недрах

одной правовой науки и связанный с деятельностью прокурора, может со временем образовать самостоятельный круг вопросов, дальнейшее исследование которых будет осуществляться уже в науке о прокурорской деятельности [8,9,10].

Важным критерием разграничения представляется и степень (уровень) научной новизны нового знания, его значение для развития соответствующей отрасли науки. При этом имеют значение и количественные, и качественные характеристики данного критерия. Иными словами, и объем нового знания как результат исследования, и принципиально новое его содержание, существенно отличающееся от знания, сформированного в той науке, которая явилась объектом заимствования подходов и результатов исследований.

Самостоятельное значение могут иметь также критерии, связанные с существенной новизной формулировки предмета исследования, его темы и степени ее разработанности в рамках условно «базовой» науки, востребованности исследования и его результатов именно для прокурорской деятельности, содержание полученных результатов, значение полученных результатов для развития науки о прокурорской деятельности и др.

Таким образом, представляется обоснованным признать, что формулирование предмета науки и критериев отграничения знания, формируемого в процессе исследования проблем прокурорской деятельности в ее надзорных и ненадзорных направлениях, от знаний, накопленных в рамках наук, посвященных различным отраслям права и иным областям человеческого знания, в своей совокупности выступает теоретической основой прогнозирования, организации и осуществления научных исследований актуальных проблем теории и практики прокурорской деятельности.

Список источников

1. Даев, В.Г. Основы теории прокурорского надзора / В.Г. Даев, М.Н. Маршунов. Ленинград : Изд-во Ленгосударственного ун-та, 1990. 136 с.
2. Коршунова, О.Н. К вопросу о методологии прокурорской деятельности / О.Н. Коршунова. // Перспективы развития науки в современном мире : Сборник статей по материалам X международной научно-практической конференции (22 сентября 2018г., г. Уфа). Уфа : Изд. НИЦ Вестник науки, 2018. С. 160–164.
3. Актуальные проблемы прокурорской деятельности: методология и методы науки : монография / под общ. ред. О.Н. Коршуновой, Коллектив авторов. Москва : Рукс, 2022. 302 с. ISBN 978-5-466-02249-0. URL: <https://book.ru/book/947697> (дата обращения: 03.05.2026).

4. Коршунова, О.Н. Уголовно-процессуальные и криминалистические проблемы уголовного преследования: дисс. ... юрид. наук.: 12.00.09. Москва, 2006. 418 с.
5. Коршунова, О.Н. Деятельность государственного обвинителя как один из элементов науки криминалистики / О.Н. Коршунова, С.А. Ялышев. // Вестник криминалистики. 2013. № 4 (48). С. 48–55;
6. Исаенко, В.Н. Концептуальные основы использования возможностей криминалистики вне уголовно-правовой сферы прокурорской деятельности / В.Н. Исаенко, О. Н. Коршунова. // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2019. № 5 (73). С. 26-33.
7. Коршунова, О.Н. Предмет деятельности прокурора – новая категория или необходимость / О.Н. Коршунова, И.И. Головки. // Вестник Томского государственного университета. 2017. № 423. С. 207–218.
8. Осипкин, В.Н. Теоретические и организационно- методические проблемы прокурорского надзора за оперативно- розыскной деятельностью : : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Москва, 1998. 199 с.
9. Никитин, Е.Л. Актуальные проблемы прокурорской деятельности при осуществлении уголовного преследования : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Санкт-Петербург, 2000. 198 с.
10. Борисова, Ю.В. Деятельность прокурора по защите прав на объекты интеллектуальной собственности: гражданско-правовой и административно – правовой способы судебной защиты : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Москва, 2014. 220 с.

Информация об авторе

О.Н. Коршунова – заведующий кафедрой прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

Научная статья
УДК 34

К ВОПРОСУ О ПОДГОТОВКЕ ЮРИСТОВ И ФОРМИРОВАНИИ НАВЫКОВ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ И ИХ РЕШЕНИЕ НА ОСНОВЕ ИНТЕГРАЦИИ НАУЧНОГО ЗНАНИЯ

Вячеслав Валерьевич ЕПИШИН¹, Иветта Юрьевна ЗАХАРЬЯЩЕВА²

¹ Луганский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации,
г. Луганск, Россия, valerypermtur@mail.ru;

² Саратовская государственная юридическая академия,
г. Саратов, Россия, ivetta4@mail.ru.

Аннотация. В предлагаемой вниманию статье, предпринята попытка определить достаточность знаний и навыков выпускников-юристов, обучающихся по специальности «Судебная и прокурорская деятельность», необходимых для решения профессиональных задач, связанных с использованием экономической информации. Наличие таких компетенций может понадобиться при осуществлении прокурорского надзора, участии в рассмотрении уголовных дел судами о преступлениях в сфере экономики, проведении проверок хозяйствующих субъектов, назначении судебно-экономических экспертиз по уголовным и гражданским делам. По результатам исследования отмечается недостаточная сформированность указанных знаний и навыков выпускников – будущих прокурорских работников. Предлагается на основе интеграции научного знания заимствовать положения дисциплины «Судебная бухгалтерия», предусмотренной учебной программой ряда ведущих юридических ВУЗов, для восполнения учебных программ дисциплин образовательных организаций, где указанная дисциплина отсутствует в учебных планах. Введение данной дисциплины (ее отдельных положений) в образовательный процесс неизбежно скажется на укреплении состояния законности и повышении качества подготовки выпускников, профессиональная деятельность которых связана с выполнением надзорных функций в органах прокуратуры.

Ключевые слова: профессиональные компетенции выпускников-юристов, экономическая информация, судебная бухгалтерия

Согласно ст. 69 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» высшее образование имеет целью обеспечение подготовки высококвалифицированных кадров по всем основным направлениям общественно полезной деятельности в соответствии с потребностями общества и государства, удовлетворение потребностей личности в интеллектуальном, культурном и нравственном развитии, углублении и расширении образования, научно-педагогической квалификации¹.

Задачи, стоящие перед выпускниками юридического профиля – специальности «Судебная и прокурорская деятельность», в том числе планирующими свою профессиональную деятельность в органах прокуратуры, могут быть самыми разнообразными. Их решение предполагает широкий диапазон знаний, навыков и умений. Нередко в практической деятельности возникает необходимость использования экономической информации (данные содержащиеся в бухгалтерских документах, записях в учете, финансовой отчетности, др.) и специальных знаний в данной области (заключения специалистов, экспертов, др.), что может быть обусловлено осу-

¹ См.: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. от 08.03.2026) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53, ст. 7598; 2016. № 1, ст. 9; 2019. № 30, ст. 4134; 2023. № 16, ст. 2761; 2024. № 1, ст. 66; 2025. № 9, ст. 857; № 47, ст. 7052; № 52, ст. 8326, 8357); Российская газета. 2026. № 53 (9889).

ществом надзора, участием в рассмотрении уголовных дел в сфере экономики (хищения, налоговые преступления, невыплата заработной платы, криминальные банкротства, др.), проведении проверок хозяйствующих субъектов на предмет целевого использования выделяемых средств, выполнении гособоронзаказа, закупок для государственных и муниципальных нужд, назначении судебно-экономических экспертиз по уголовным и гражданским делам, др.

Решение таких задач как борьба с экономическими преступлениями, обеспечение надзора за законностью в экономике невозможно представить без наличия знаний, умений, навыков по использованию экономической информации. Представляется, что без указанных знаний формирование ряда профессиональных компетенций (далее – ПК) выпускников будет недостижимым, например, давать квалифицированные юридические заключения и консультации в рамках осуществления прокурорской деятельности (ПК-5) и осуществлять надлежащим образом подготовку актов прокурорского реагирования.

Интересно отметить, что в ходе проведенного интервьюирования прокурорских работников, участвовавших в рассмотрении уголовных дел судами о преступлениях в сфере экономики, выяснилось, что указанная категория дел представляет повышенную сложность, и зачастую имеющихся знаний и навыков, даже у работников со значительным стажем, недостаточно.

В связи с чем, знания, умения и навыки выпускников по распознаванию признаков экономических преступлений, осуществлению надзора за расследованием, их доказыванию, анализу содержания бухгалтерских документов, массивов экономической информации представляются не просто значимыми, но и в совокупности с другими условиями, *формирующие механизм обеспечения экономической безопасности России*. Какие же дисциплины направлены на формирование таких знаний и практических навыков?

Для ответа на поставленный вопрос необходимо в общих чертах рассмотреть, например, процесс возникновения признаков преступлений экономической направленности.

Процесс возникновения информации об экономических преступлениях подчинен общему учению науки криминалистики о закономерностях

возникновения информации о преступлении. Как отмечают ученые-криминалисты, любое событие преступления необходимо отражается в окружающей среде, и процесс возникновения информации о преступлении ... является закономерностью [1, С.34]. Таким образом, даже в результате совершения замаскированных (латентных) экономических преступлений возникают материальные следы (изменения, опосредованные событием преступления) и их признаки, которые отражаются в системе экономической информации на различных ее уровнях (бухгалтерский учет¹, оперативно-технический учет и статистический учет). Признаки преступлений экономической направленности проявляются в неявном виде в системе экономической информации как различного рода несоответствия [2, С.18], среди которых выделяются: документальные, учетные и экономические.

Для выявления (распознавания) указанных признаков, как показывает практика, недостаточно знаний диспозиций Уголовного кодекса Российской Федерации, общих категорий экономики, перечня оперативно-розыскных мероприятий и оснований их применения, стадий уголовного судопроизводства, видов актов прокурорского реагирования. По указанной причине дисциплины «Уголовное право», «Экономика», «Финансовое право», «Уголовный процесс», различные виды прокурорского надзора, другие не восполняют отмеченный пробел. *Здесь требуются знания о механизме возникновения рассматриваемых признаков (следов) преступлений экономической направленности, навыки их обнаружения, формирования доказательств и их использования, применения в вышеуказанных целях специальных экономических методов исследования экономической информации (в т.ч. с привлечением специалистов)*².

Выделить какую-либо учебную дисциплину из предусмотренных учебным планом подготовки по специальности «Судебная и прокурорская деятельность», направленную на формирование отмеченных знаний, навыков нельзя.

¹ Например, на уровне бухгалтерского учета: в первичных документах, счетах текущего учета, отчетности.

² Обнаружение документальных и учетных несоответствий (признаков экономических преступлений) связано с изучением первичных, сводных документов и записей в регистрах бухгалтерского учета, использования специальных знаний в области бухгалтерского учета. Выявление экономических несоответствий опосредовано изучением экономических (финансовых) показателей, содержащихся преимущественно в финансовой отчетности, при помощи методов финансового анализа.

Дисциплина «Судебная бухгалтерия» (в ряде учебных заведений указанная дисциплина называется «Судебная бухгалтерия и аудит»), предметом которой является процесс взаимодействия события преступления и среды его отражения – системы экономической информации, по нашему мнению, решает задачу формирования у обучаемых указанных знаний и практических навыков.

Так, по мнению Е.С. Дубоносова, предметом судебной бухгалтерии являются защитные функции бухгалтерского учета, обуславливающие закономерности их использования в юридической практике [3, С. 15]. С.П. Голубятников, в свою очередь отмечает, что к предмету судебной бухгалтерии как области специальных юридических знаний относятся:

- закономерности взаимодействия двух материальных явлений – преступной деятельности, совершаемой в процессе или под видом законных хозяйственных операций, и процесса формирования экономической информации, используемой в целях хозяйственного управления;
- закономерности отражения результатов этого взаимодействия (двух материальных процессов) в структуре и содержании экономической информации, определяющие механизм возникновения специфических следов преступлений;
- закономерности обнаружения и использования данного вида следов в целях обнаружения и расследования преступлений [4, С. 8].

При подобном понимании предмета (особенно высказанном С.П. Голубятниковым) прослеживается взаимосвязь с предметом криминалистики [5, С. 112], при этом можно выделить *специфические черты*, свойственные именно судебной бухгалтерии. Учитывая специфику следообразования при совершении экономических преступлений, в судебной бухгалтерии такие явления как преступная деятельность и деятельность по формированию экономической информации рассматриваются не по отдельности, но как взаимодействующие и, стало быть, взаимно отражающиеся, образующие результаты подобного взаимодействия¹. Особенность судебной бухгалтерии, изучающей не просто бухгалтерский учет, а его защитные

¹ Результаты (признаки) взаимодействия двух рассматриваемых явлений проявляются как различного рода несоответствия в содержании и структуре экономической информации (документальные, учетные, экономические несоответствия), отражающиеся на уровне первичных и сводных бухгалтерских документов, текущем учете, финансовой отчетности.

функции¹, позволяющие распознавать и предупреждать преступление, выделяет ее из категории экономических дисциплин (бухгалтерский учет, экономика, аудит, др.). Обязательное изучение положений бухгалтерского учета, экономического (финансового) анализа, ревизионных, аудиторских методов проверки источников экономической информации (с позиций решения правоохранительных задач) выделяет судебную бухгалтерию из разряда юридических дисциплин о преступлении (криминалистика, уголовный процесс, оперативно-розыскная деятельность, др.). Тем самым, на наш взгляд, можно говорить об *уникальности предмета судебной бухгалтерии, качественном отличии знаний и навыков, формируемых в процессе изучения данной дисциплины, отличии от других юридических и экономических дисциплин.*

Указанная статья – это не только лишь исследование предмета дисциплины «Судебная бухгалтерия», рассмотрение взаимосвязи и отличия от предметов других дисциплин, но и желание внести свой посильный вклад в подготовку высококвалифицированных специалистов образовательными организациями, осуществляющими подготовку по специальности «Судебная и прокурорская деятельность». По нашему мнению, без знаний и навыков, формируемых в ходе изучения дисциплины «Судебная бухгалтерия», практически невозможно подготовить специалистов, способных эффективно решать задачи по борьбе с экономическими преступлениями и иными преступлениями, связанными с использованием экономической информации.

Авторы статьи в надежде на понимание их позиции, ни в коей мере не принижая значимости других изучаемых дисциплин, не могут оставить без рассмотрения имеющиеся проблемы в организации учебного процесса.

Изучение дисциплины «Судебная бухгалтерия» в настоящее время осуществляется на юридическом факультете МГУ им. Ломоносова, Саратовской государственной юридической академии, вузах, подведомственных МВД России, и многих других. По мнению профессора О.Л. Васильева «Судебная бухгалтерия» как учебная правовая дисциплина она должна не только преподаваться на юридическом факультете как «дань истории», но и развиваться в качестве актуальной части формирования современного правоведа широкого профиля [6].

¹ Под защитными функциями бухгалтерского учета понимается влияние системы учета на предупреждение преступлений (предупредительная функция), слеодообразование при совершении преступного деяния (слеодообразующая функция), выявление возникших следов (охранительная функция).

По данной причине положения отрасли знаний и одноименной учебной дисциплины «Судебная бухгалтерия» в целях формирования профессиональных компетенций выпускников могут и должны быть интегрированы в образовательный процесс всех образовательных организаций, осуществляющих подготовку по специальности «Судебная и прокурорская деятельность».

Такая интеграция может быть осуществлена путем включения указанной дисциплины для изучения как самостоятельно, так и изучения отдельных ее положений в рамках иных преподаваемых дисциплин.

Как самостоятельная дисциплина «Судебная бухгалтерия» может быть предусмотрена вариативной частью учебного плана и предусматривать специализацию обучающихся (ее преподавание целесообразно после изучения дисциплин «Экономика», «Финансовое право», «Уголовный процесс», «Криминалистика»).

Кроме того, говоря об эффективности использования научного знания нельзя ограничиваться лишь учебным процессом. Важнейшей составляющей деятельности образовательных организаций, осуществляющих подготовку юридических кадров, является взаимодействие с органами прокуратуры. Польза такого взаимодействия обоюдна и бесспорна.

При этом такая форма взаимодействия как *консультация* по конкретной проблеме, связанной с осуществлением прокурорского надзора или рассмотрением конкретного уголовного дела в суде прямо не предусмотрена. Вместе с тем, возможность обращения за консультацией в образовательные организации практических работников, как представляется была бы востребованной и оперативно могла бы помогать в решении текущих задач органов прокуратуры (например, как и в рамках консультирования, так и в рамках подготовки заключений профильными кафедрами).

В образовательных организациях свою деятельность осуществляют работники, имеющие значительный практический стаж, способные с учетом своей образовательной и научной деятельности оказать консультативную помощь на высоком уровне.

В результате такого взаимодействия образовательные организации могут получать необходимые для исследования эмпирические материалы и быть в курсе актуальных проблем, что называется «с колес», до сведения практических (прокурорских) работников, ограниченных во времени, мо-

гут доводиться рекомендации, различные взгляды и подходы к решению той или иной конкретной проблемы, в том числе подкрепленные обобщениями судебной практики, точкой зрения ведущих ученых.

Подводя итог, можно отметить о необходимости интеграции научного знания в образовательную деятельность организаций прокуратуры в т. ч. путем включения положений дисциплин, доказавших свою эффективность, к которым, безусловно, относится «Судебная бухгалтерия». Транслирование (передача и формирование) имеющихся знаний, навыков возможно непосредственно как в ходе образовательного процесса, так и путем предоставления результатов их применения в форме консультаций для прокурорских работников в процессе взаимодействия органов прокуратуры и образовательных организаций. Консультации и дача заключений могут стать эффективной формой сотрудничества и взаимодействия науки и практики.

Список источников

1. Аверьянова Т.В. Криминалистика. Учебник для вузов / под. ред. Р.С. Белкина. М.: НОРМА, 2000. 990 с.
2. Голубятников С.П. Судебная бухгалтерия : учебник. М.: Юрид. лит. 1998. 363 с.
3. Дубоносов Е.С. Судебная бухгалтерия: учебно-практическое пособие. М. : Книжный мир, 2008. 416 с.
4. Голубятников С.П. Профессиональная подготовка юриста по курсу «Судебная бухгалтерия»: учебно-методическое пособие. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2003. 103 с.
5. Белкин Р.С. Курс криминалистики в 3 т. Т. 1 Общая теория криминалистики. М.: Юрист, 1997. 404 с.
6. Васильев О.Л. Судебная бухгалтерия как юридическая учебная дисциплина: понятие, содержание, значение / О.Л. Васильев // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2024. № 4.

Информация об авторах

В.В. Епишин – заведующий кафедрой прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности и участия прокурора в уголовном судопроизводстве Луганского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук;

И.Ю. Захарьяцева – директор Луганского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, доцент кафедры арбитражного процесса, адвокатуры и нотариата Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, доцент.

ПЕРЕДАЧА ПРОКУРОРУ ПОЛНОМОЧИЙ ПРЕДЪЯВЛЯТЬ И ИЗМЕНЯТЬ ОБВИНЕНИЕ (В РАЗВИТИЕ ДИСКУССИИ)

Сергей Викторович БУРМАГИН

*Московский государственный юридический университет
им. О.Е. Кутафина (МГЮА), serburmagin@yandex.ru*

Аннотация: В статье рассмотрен вопрос о наделении прокурора исключительным правом предъявлять публичное обвинение по уголовному делу. Автором поддержаны идеи упразднения института привлечения в качестве обвиняемого и наделения прокурора правом изменять обвинение на более тяжкое непосредственное в судебном разбирательстве как согласующиеся с предложением о возложении на прокурора всей полнотой обвинительной власти.

Ключевые слова: уголовный процесс; досудебное производство; прокурор, предъявление обвинения; изменение обвинения; судебное разбирательство; государственный обвинитель

Идея наделения прокурора полномочиями по предъявлению уголовного обвинения не нова¹ [6, с.106] и реализована в ряде зарубежных стран (Италия, ФРГ, Казахстан, Молдова и др.), но в свете развернувшегося в Российской Федерации процесса разработки доктринальных направлений модернизации современного российского досудебного производства в значительной степени актуализирована как развивающимися научными взглядами на проблемы предъявления уголовного обвинения, так и практическими потребностями.

Как известно, установление лица, совершившего преступление и предъявление ему обвинения – одна из главных задач досудебного производства и необходимое процессуальное основание рассмотрения уголовного дела в состязательном судебном производстве. Нет обвинения – нет и суда, поскольку именно выдвинутое против конкретного лица обвинение составляет предмет судебного разбирательства по уголовному делу и определяет его пределы (ст. 252 УПК РФ).

¹ В частности, возложение на прокурора обязанности по завершению расследования уголовного дела выносить постановление о предъявлении обвинения было предложено в 2015 г. авторами Доктринальной модели уголовно-процессуального доказательственного права.

С советских времен основным способом предъявления (выдвижения) уголовного обвинения остается процедура привлечения лица в качестве обвиняемого (глава 23 УПК РФ), обязательная для предварительного следствия и факультативная для расследования дела в форме дознания, в рамках которой применяется только при особых условиях, предусмотренных ч. 3 ст. 224 УПК РФ (при невозможности оставить обвинительный акт в 10-суточный срок со дня заключения подозреваемого под стражу). Другой установленный УПК РФ и внедренный в практику способ предъявления публичного обвинения – его оформление и предъявление лицу в виде завершающего расследование уголовного дела обвинительного документа: обвинительного акта или обвинительного постановления, предусмотренных для дознания, проводимого в общем и сокращенном порядках соответственно.

В обоих случаях, хотя официальное обвинение и предъявляется органом предварительного расследования, оно обретает юридическую силу и значение подлежащей рассмотрению судом государственной уголовно-правовой претензии на привлечение конкретного лица к уголовной ответственности только после его утверждения прокурором (статьи 221, 226, 226.8 УПК РФ). Именно прокурор, будучи центральной фигурой обвинительной власти, принимает решение о направлении дела на рассмотрение суда и поддерживает в судебном разбирательстве государственное обвинение, при этом вправе в ходе судебного разбирательства изменить обвинение в сторону его смягчения, а также отказаться от обвинения в части или полностью (ч. 7–8 ст. 246 УПК РФ), что влечет прекращение уголовного преследования в соответствующей части.

Таким образом, обвинением как обращенной к суду от имени государства уголовно-правовой претензией-требованием распоряжается исключительно прокурор, но в то же время само обвинение изначально формулирует и выдвигает другой субъект – орган предварительного расследования, что представляется не вполне логичным.

Такое положение, как может показаться, освобождает прокурора от ответственности за обоснованность предъявленного обвинения (предъявляет и обосновывает обвинение орган расследования) и создает иллюзию отстраненности прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроиз-

водства от функции обвинения и его сосредоточенности исключительно на надзорной миссии. В действительности прокурор уже в досудебном производстве (на заключительном его этапе) окончательно определяет объем и содержание государственного обвинения, которое, как верно отмечает проф. Н.Н. Ковтун, по существу есть уголовный иск обвинительной власти о признании обвиняемого виновным и его наказании, отражающий уже не только и не столько субъективное мнение следователя, дознавателя, а позицию и утверждение государства в лице прокурора – субъекта обвинительной власти, отстаивающего публичный интерес и распоряжающегося обвинением в состязательном судебном разбирательстве [8, с.123]. После утверждения обвинительного заключения (акта, постановления) прокурор принимает на себя ответственность за обоснованность предъявленного обвинения, законность его предъявления конкретному лицу и несет бремя доказывания обвинительного тезиса перед судом.

При таких акцентах в распределении функциональных ролей в уголовном процессе вполне логичным представляется передать прокурору всю полноту обвинительной власти и наделить его полномочием по предъявлению обвинения по результатам расследования уголовного дела.

В такой конструкции прокурор, будучи не обременен, как следователь, предварительными выводами и решениями по делу и свободен от позиции органа расследования, получит возможность самостоятельно («с чистого листа») оценить собранные по делу доказательства и на основе собственного внутреннего убеждения сформулировать более объективное и юридически грамотное обвинение и направить дело в суд либо принять иное процессуальное решение (возвратить дело на доследование, прекратить уголовное дело и (или) уголовное преследование).

При этом прокурор-обвинитель без оглядки на следователя или дознавателя принимает на себе, как и положено субъекту публичной обвинительной власти, всю полноту ответственности за обоснованность привлечения лица к уголовной ответственности и предания его суду. С другой стороны, орган предварительного расследования, не связанный конкретным, исходящим от него обвинением, получает возможность оставаться более объективным в своем расследовании, что, собственно, от него все и ожидают.

Предлагаемая трансформация процедуры предъявления обвинения, безусловно, предполагает упразднение действующего, регламентированного главой 23 УПК РФ, института привлечения в качестве обвиняемого, который и без того утратил свое былое значение и заслуженно критикуется рядом ученых-процессуалистов (Б.Я. Гаврилов, Н.Н. Ковтун, Т.С. Волчецкая и др.), в работах которых достаточно убедительно и подробно исследованы причины и факторы, в силу которых данный способ предъявления уголовного обвинения в значительной степени дискредитировал себя на практике и превратился в процессуальную фикцию [1,3,4,5,7,10,11].

Логичным дополнением предлагаемого усиления обвинительной функции прокурора в уголовном процессе, согласно его ведущей роли в группе органов уголовного преследования, видится расширение полномочий государственного обвинителя по изменению в суде предъявленного обвинения путем предоставления ему правомочия изменять по ходу судебного разбирательства на основе установленных в судебном заседании фактических обстоятельств ранее утвержденное обвинение на более тяжкое или существенно отличающееся от первоначально предъявленного. Введение такой процедуры при соблюдении определенных условий и гарантий представляется возможным и оправданным как в целях процессуальной экономии и достижения справедливого правосудия, так и с позиции обеспечения интересов участников судопроизводства и права обвиняемого на защиту [2].

Таким образом, полагаем, что одним из стратегических направлений совершенствования уголовного судопроизводства Российской Федерации может и должна стать оптимизация соотношения следственной и обвинительной властей, включающая передачу полномочий по формулированию и предъявлению обвинения от органов расследования прокурору. Схематично предъявление обвинения прокурором можно представить следующим образом: окончание расследование – ознакомление сторон с материалами уголовного дела – передача дела прокурору – составление прокурором обвинительного заключения (или постановления о предъявлении обвинения) – непосредственное предъявление обвинения соответствующему лицу, включая разъяснение его сущности и прав обвиняемого – вручение

копий обвинительного заключения (постановления о предъявлении обвинения) сторонам – направление дела в суд.

Очевидно, что усложнение заключительного этапа досудебного производства по уголовному делу требует тщательной технологической и законодательной проработки. Вполне возможно, что при этом производство прокурором всего комплекса действий и решений по проверке и оценке материалов дела, формулированию и предъявлению обвинения, обеспечению конституционного права обвиняемого на защиту, обретет характер и значение отдельной, самостоятельной стадии уголовного судопроизводства, как о том пишет профессор Н.Н. Ковтун [9].

Продвижение модели судопроизводства, в которой прокурор выступает полноправным субъектом обвинительной власти, в исключительной компетенции которого не только предъявление государственного обвинения, его изменение и отказ от него, но и в определенных законом случаях решение вопроса о целесообразности привлечения лица к уголовной ответственности, очевидно сопряжено с определёнными проблемами создания теоретической основы для подобной трансформации уголовного процесса, которая, собственно говоря, усилиями ряда ученых уже создается, а также с проблемами организационного порядка и социально-политического свойства. В частности, неизбежно возникнет вопрос о готовности прокуратуры взять на себя всю полноту ответственности за государственное обвинение и согласия следственных органов поступиться своей долей обвинительной власти (а предъявление обвинения – это, безусловно, власть).

Но как бы ни развивалось наше уголовное судопроизводство в ближайшем будущем, полагаем, что разработка такой доктринальной модели представляет собой перспективное направление научных исследований, достойное внимания и широкой дискуссии со стороны юридической общественности.

Список литературы

1. Бурмагин С.В. Быть или не быть институту привлечения в качестве обвиняемого / С.В. Бурмагин // Lex russica. 2025. Т. 78. № 8. С. 31–41.
2. Бурмагин С.В., Барабанов П.К. Правовые модели изменения обвинения в суде: сравнительно-правовой анализ процедур российского и зарубежных судопроизводств / С.В. Бурмагин, П.К. Барабанов // Государство и право. 2022. № 12. С. 45–53.

3. Волчецкая Т.С., Петров И. В. Предъявление обвинения в уголовном процессе: архаизм или насущная необходимость? / Т.С. Волчецкая, И.В. Петров // Современное право. 2011. № 12. С. 89–93.
4. Гаврилов Б. Я., Божьев В. П. Концепция совершенствования досудебного производства в XXI веке: мнение науки и практика / Б.Я. Гаврилов, В.П. Божьев // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2017. № 2 (38). С. 77.
5. Гаврилов Б. Я., Красильников А. В. Институт привлечения лица в качестве обвиняемого: соответствует ли он реалиям сегодняшнего дня? / Б.Я. Гаврилов, А.В. Красильников // Труды Академии управления МВД России. 2023. № 4 (68). С. 90–94.
6. Доктринальная модель уголовно-процессуального доказательственного права Российской Федерации и комментарии к ней / под ред. А.С. Александрова. М.: Юрлитинформ, 2015. 304 с.
7. Ковтун Н.Н. Институт привлечения в качестве обвиняемого: о «депроцессуализации» и «дематериализации» его сути и содержания в уголовном судопроизводстве России / Н.Н. Ковтун // Российский журнал правовых исследований. 2020. Том 7, № 1. С. 98–105.
8. Ковтун Н.Н. Привлечение к уголовной ответственности: генезис и развитие научной концепции профессора Л.М. Карнеевой / Н.Н. Ковтун // Вестник экономической безопасности. 2022. № 3. С. 120–124.
9. Ковтун Н.Н. Формирование государственного обвинения как самостоятельная стадия уголовного судопроизводства России / Н.Н. Ковтун // Журнал российского права. 2019. № 9. С. 123–137.
10. Ковтун Н.Н., Ковтун Н.С. Институт привлечения в качестве обвиняемого в уголовном процессе России: его «классические» и «упрощенные» формы в контексте обсуждаемых в доктрине новаций / Н.Н. Ковтун, Н.С. Ковтун // Юрист-Правовед. 2020. № 2 (93). С. 121–125.
11. Колбеева М. Ю. Институт привлечения лица в качестве обвиняемого в условиях реформирования уголовно-процессуального законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 23 с.

Информация об авторе

С.В. Бурмагин – профессор кафедры уголовно-процессуального права им. П.А. Лупинской Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина, доктор юридических наук.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ ВНЕ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ СФЕРЫ

Анастас Павлович СПИРИДОНОВ

*Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации,
Санкт-Петербург, Россия, anastas.spiridonov60@mail.ru*

Аннотация. В статье анализируется деятельность прокуратуры по противодействию коррупции вне уголовно-правовой сферы в контексте развития антикоррупционного законодательства. Рассматриваются полномочия прокуроров в сфере противодействия коррупции, в т.ч. деятельности по обращению в доход Российской Федерации имущества, законность приобретения которого не доказана. Выявляются актуальные проблемы законодательства и правоприменения, включая неопределенность критериев «незначительности доходов» и необходимость расширения перечня имущества, подлежащего декларированию и изъятию.

Ключевые слова: противодействие коррупции; органы прокуратуры; антикоррупционное законодательство; обращение имущества в доход государства; контроль за расходами; незаконное обогащение.

Существенные изменения в антикоррупционном законодательстве за последние годы, в том числе в части его предупреждения предопределили расширение полномочий органов прокуратуры в деятельности по борьбе с коррупционными проявлениями вне уголовно-правовой сферы.

Следует отметить, что только с принятием закона о противодействии коррупции на органы прокуратуры была возложена координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией. Федеральный закон № 273 О противодействии коррупции был принят в развитие антикоррупционного законодательства после ратификации Российской Федерацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, принятой Генеральной Ассамблеей 31 октября 2003 года [1, с. 3–6]. Признавая положения международных правовых актов, Конституция Российской Федерации провозглашает общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации составной частью отечественной правовой системы. В то же время в ст. 79

Конституции Российской Федерации отмечается, что решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащей Конституции РФ, не подлежат исполнению в Российской Федерации.

В Конвенции определен перечень мер по предупреждению и противодействию коррупции, таких как разработка и осуществление или проведение эффективной и скоординированной политики противодействия коррупции, способствующей участию общества и отражающей принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности; необходимость устанавливать и поощрять эффективные виды практики, направление на предупреждение коррупции; проводить оценки соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней; взаимодействие государств-участников друг с другом и с соответствующими международными и региональными организациями в разработке и содействии осуществлению мер по предупреждению коррупции и по отмыванию денежных средств.

В 2007 году после издания Указа президента Российской Федерации «Об образовании межведомственной рабочей группы для подготовки предложений по реализации в законодательстве Российской Федерации положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г.» работа по имплементации положений указанных конвенций и развитию национального антикоррупционного законодательства существенно активизировалось. Сегодня в рассматриваемой схеме действует более 10-ти федеральных законов, 20-ти указов Президента Российской Федерации, 10-ти постановлений Правительства Российской Федерации, не считая региональных нормативных актов, принятых субъектами Российской Федерации, ведомственных и др. На государственных служащих (чиновников) и работников организаций государственного сектора возлагается более 25-ти ограничений, запретов и требований, установленных в целях противодействия коррупции. Это и запрет заниматься предпринимательской деятельностью, иметь гражданство, вид на жительство иностранного государства, счета в иностранных банках,

обязанность декларировать доходы, расходы, имущество и обязательства имущественного характера, ограничения, связанные с трудоустройством лиц в коммерческих или иных организациях после увольнения с государственной и муниципальной службы и т.д. На этом фоне осуществлялось правомерное расширение полномочий прокуратуры в противодействии коррупции. Прокуратура наладила эффективное взаимодействие с государственными и правоохранительными органами, что позволяет в короткое время получить необходимый объем требуемой информации из этих органов по электронным запросам. Так ИС МЭВ обеспечивает более 50 видов сведений при проведении проверок или аналитической работы (из органов МВД, ПФ, Минцифры, Росреестра, Росфинмониторинга, Федерального Казначейства, ФНС, ФССП, Рослесхоза и др.), прокуратурой направлено более 4 млн. запросов. Также активно используются такие системы, как «Спарк» – справочно-аналитическая система по компаниям для проверки контрагентов, «Маркер» – система мониторинга и анализа рынка закупок, «X-Compliance» – для управления комплаенс-рисками (отмывание доходов, коррупция, финансирование терроризма и др.) [2, с. 38, 42].

По выявленным нарушениям антикоррупционного законодательства органами прокуратуры применяется широкий спектр предусмотренных законом мер прокурорского реагирования. Наравне с успешным проведением антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов, имеющих первоочередное значение в части предупреждения профилактики коррупционных правонарушений, прокуроры выявляют факты коррупции, принимают по ним акты прокурорского реагирования, привлекают виновных, в том числе юридических лиц к административной ответственности, инициируют увольнение госслужащих за нарушения антикоррупционного законодательства, а также применяют иные меры. На расширенном заседании Коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, посвященном итогам работы органов прокуратуры за 2025 год и задачам по укреплению законности и правопорядка на 2026 год, руководитель надзорного ведомства А.В. Гуцан отметил, что «в 2025 году прокурорами вскрыто более 150 тыс. нарушений антикоррупционного законодательства»¹. Так, в 2025 г. выявлено 52 612 лиц, допустивших нарушения законов в сфере

¹ См.: <https://epp.genproc.gov.ru/ru/gprf/mass-media/news/main/e8430135/?ysclid=mopggqo4ct792532651> (дата обращения: 30.04.2026).

противодействия коррупции (в 2024 г. – 59 660), за неприятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов 4097 должностных лиц по инициативе прокуроров привлечены к дисциплинарной ответственности (в 2024 г. – 3719), 524 лица уволены в связи с утратой доверия, что более чем на 50% больше, чем в 2024 г. (330 лиц) [3, с. 135, 138].

Важнейшим направлением реализации полномочий прокуратуры в сфере антикоррупционной деятельности является надзор за исполнением законодательства о контроле за расходами чиновников и предъявлению исков об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не предоставлены доказательства его приобретения на законные доходы. Указанные меры введены в российское законодательство в целях установления ответственности за незаконное обогащение, предусмотренное ст. 20 Конвенции ООН против коррупции.

Следует отметить, что до настоящего времени продолжаются споры относительно имплементации в российское законодательство ст. 20 Конвенции, согласно которой уголовно наказуемым деянием должно признаваться незаконное обогащение – значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которые оно не может разумным образом обосновать при условии, что оно совершенно умышленно, а также полноты реализации ее других положений [4, с. 125].

Вместе с тем многие положения Конвенции представляются очевидными и активно применяются в юридической практике. В частности, контроль за расходами чиновников является одним из эффективных средств, в целях осуществления как профилактики фактов коррупции, так и возмещения нанесенного ими ущерба. Так Генеральный прокурор Российской Федерации А.В. Гуцан в своем выступлении на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в марте текущего года подчеркнул, что «действенным ответом корыстолюбию остаются имущественные иски прокуроров. За год в казну обращено две тысячи объектов недвижимости и иного имущества совокупной стоимостью 1,6 триллионов рублей. И эта работа будет наращиваться»¹.

Признавая важность рассматриваемого направления деятельности прокуратуры и в первую очередь силу его превентивного значения многие

¹ Там же.

исследователи отмечают имеющиеся проблемы в правоприменении при обращении имущества в доход государства [5, с. 104–105; 6, с. 98–105; 7, с. 8–11; 8, с. 45–51].

Одной из вопросов, требующего своего разрешения следует отнести неопределенность понятия, «незначительности доходов», законность которых не доказана в суде, предусмотренного п. 3 ст. 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее – Федеральный закон № 230) и соотнесение его с позицией об изъятии в доход государства часть имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы, или денежная сумма, эквивалентная стоимости этой части имущества.

Другой проблемой, требующей законодательного разрешения, является возможность обращения в доход Российской Федерации имущества, *de-jure* находящегося в собственности лиц, не указанных в п. 1 ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 230, но *de-facto* принадлежащего должностному лицу, когда применить правила недействительной сделки невозможно.

Уже давно стоит вопрос о расширении перечня имущества, которое может быть обращено в доход государства в связи с приобретением его на коррупционные доходы. В частности, следует рассмотреть вопрос о включении в перечень, предусмотренный разделом 2 справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера дорогостоящих ювелирных изделий, исторических артефактов, предметов искусства и культуры, животных и т.д.

С учетом изменений, внесенных в антикоррупционное законодательство в декабре 2025 г., целесообразно рассмотреть вопрос об обязательном декларировании не только дорогостоящего имущества, находящегося в собственности, но и в пользовании.

Без сомнения это далеко не полный перечень проблемных вопросов, связанных с дальнейшим регулированием деятельности государства по предупреждению возможности легализации доходов, полученных в результате коррупционных правонарушений. И это еще раз доказывает необходимость скорейшего совершенствования законодательства в данной сфере, усиление наступательности правоприменительной практики.

Список источников

1. Спиридонов А.П. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции как источник российского права (к 20-летию принятия Конвенции ООН против коррупции) / А.П. Спиридонов // Криминалисть. 2023. № 4 (45). С. 3–9.
2. Бессчасный С.А. Перспективы развития – цифровизация прокурорского надзора / С.А. Бессчасный // Прокурор. 2023. № 1. С. 39–45.
3. Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2025 год: информационно аналитическая записка / под общ. ред. ректора Университета прокуратуры Российской Федерации д-ра юрид. наук, проф. И.М. Мацкевича. М.: Ун-т. прокуратуры Рос. Федерации, 2026. 160 с.
4. Баранов В.М. Право против коррупции / В.М. Баранов // Журнал российского права. 2013. № 7. С. 119–130.
5. Балдин, В.В. Обращение в доход государства денег, ценностей и иного имущества, добытых преступным путем (уголовно-процессуальные аспекты) / В.В. Балдин // Правовые проблемы укрепления российской государственности / Под редакцией С.А. Елисеева, М.К. Свиридова, Р.Л. Ахмедшина. Том Часть 44. Томск : Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования Национальный исследовательский Томский государственный университет, 2009. С. 104–105. EDN SWPQET.
6. Мурашкин, И.Ю. Минимизация и ликвидация последствий коррупционных правонарушений как одна из неотъемлемых составляющих противодействия коррупции / И.Ю. Мурашкин // Сибирский антропологический журнал. 2025. Т. 9, № 2. С. 98–105. EDN YQAD XO.
7. Фокина, М.М. Принятие обеспечительных мер по исковым заявлениям прокурора об обращении имущества в доход государства / М.М. Фокина // Законность. 2025. № 12 (1094). С. 8-11. EDN XYVIAM.
8. Яковенко, Е.В. Обращение имущества в доход Российской Федерации как гражданско-правовой инструмент противодействия коррупции: проблемы правоприменения и основные пути их решения / Е.В. Яковенко // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2024. № (102). С. 45–51. EDN TUJILW.

Информация об авторе

А.П. Спиридонов – профессор кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

ОТЕЧЕСТВЕННЫЕ ПРАВОВЫЕ РЕФОРМЫ: ЕДИНСТВО И БОРЬБА ПРОТИВОПОЛОЖНОСТЕЙ

Андрей Викторович РЕЗЦОВ

*Управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации
по Северо-Западному федеральному округу,
г. Санкт-Петербург, Россия, reztsov.a.v@599.mail.ru*

Аннотация. Прокуратура давно входит в систему органов государственной власти. Смена руководителей страны, ее политического устройства, общественного строя, экономических отношений затрагивали органы прокуратуры, изменяя их компетенцию. В статье соотносится накопленный опыт прокурорской деятельности с предложениями о реформировании Концепции судебной реформы в РСФСР.

Ключевые слова: прокуратура, надзор за исполнением законов, концепция судебной реформы, уголовное преследование, государственное обвинение

Учреждение в России должностей прокуроров в 1722 году произошло на фоне проведения реформ и длительной Северной войны, потребовавших эффективного использования материальных и нематериальных ресурсов. Появившийся надзор за исполнением законов стал препятствовать тому, что «...чиновник преследует свои интересы и реализует частные задачи, не имеющие отношения к интересам общества» [1, с. 47] и, добавим, к интересам государства.

Заметим, что «своеобразным «высшим надзором» [2, с. 7] называют опричнину Ивана IV, возникшую в период централизации и укрепления государства, а также участия в Ливонской войне. Действительно, «Степенная книга царского родословия по древнейшим спискам» описывает в начале царствования отсутствие у верховной власти эффективных средств обеспечения исполнения законов. В частности, в XVII степени «Крамола в боярех и несытное мздоимство» [4, с. 352] не только упоминается, но и включена в название седьмой главы [4, с. 351]. Но отождествление с прокуратурой «феномена опричнины, который не получил надлежащего оформления в нарративе для потомков» [5, с. 554], на сегодняшнем уровне исторических знаний надуманно. Утверждения, что «по сути, опричнина была первой прокуратурой в русской истории» или «...для кон-

троля над разросшимся слоем нуворишей была создана прокуратура, куда и перешла большая часть «петровской опричнины» [3, с. 37–39], – лишь субъективное мнение, ассоциативно связанное с современными реалиями и не подкрепленное историческими источниками.

Судебная реформа Александра II по мнению советской юридической науки «...фактически закрепила длившееся с начала столетия постепенное свертывание деятельности прокуратуры и как органа управления, и как органа надзора» [6, с. 8]. Постсоветские исследователи указывают, что «...на практике власти вынуждены были найти эквивалент «общенадзорной» функции, сделав прокуроров полноправными членами губернских административных комитетов (т. е. властных контрольно-надзорных органов)» [7, с. 7] и что «...функция обвинения и после реформы не является единственной (прокурорский надзор в судебной сфере сохраняется)» [8, с. 8].

«Декрет о суде» от 22 ноября (5 декабря) 1917 года [9] упразднил прокуратуру ненадолго. Окончание гражданской войны и необходимость проведения в жизнь новой экономической политики привели к ее восстановлению – 28 мая 1922 года принято Положение о прокурорском надзоре [10, с. 48].

В период коренных политических экономических реформ 1990-х годов вопрос реформирования прокуратуры вновь оказался на повестке дня. Пункт 5 постановления Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 года № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР»¹ предписывал учесть ее положения при доработке проекта закона РСФСР «О прокуратуре РСФСР».

Исходя из имевшегося опыта, следовало сохранить прокуратуру для обеспечения законности на сложном этапе государственных преобразований. Несмотря на это, Концепция судебной реформы в РСФСР (далее по тексту – Концепция) ориентировала на сокращение полномочий прокуроров. Раздел 6 указанного документа, в частности, предлагал «покончить с ... наступательностью общего надзора», отказаться от плановых общенадзорных проверок, «ликвидировать предостережения о недопустимости нарушения закона и обязательные предписания как формы прокурорского реагирования ... отменить приостанавливающую силу протеста».

¹ Здесь и далее, если не оговорено иное, документы и материалы приводятся по справочно-правовой системе «Консультант-Плюс».

Часть приведенных выше рекомендации Концепции реализована. Действующий федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» не упоминает предписание в качестве меры прокурорского реагирования, протест прокурора приостанавливает только действие актов администрации мест содержания задержанных, учреждений, исполняющих наказание (статья 33) и судебных приговоров с наказанием в виде смертной казни (статья 38).

С другой стороны, наступательность надзора продолжает упоминаться в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора Российской Федерации (например, в приказе от 30.10.2025 № 747 и в указании от 11.03.2022 № 140/20), а также в информационных письмах. Регламент Генеральной прокуратуры Российской Федерации, утвержденный приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 11.05.2016 № 276, предписывает осуществлять работу ее подразделений по полугодовым планам.

Своеобразным ответом на вопрос о соответствии предлагаемого сокращения полномочий органов прокуратуры реалиям начала 1990-х годов является информация, опубликованная официальным органом Верховного Совета РСФСР в день одобрения им Концепции, о принесении прокурором протеста в связи с формированием в одном из регионов страны вооруженного народного ополчения [11]. Вместе с тем, при обсуждении идеи документа нашли поддержку.

Депутат от Люблинского территориального избирательного округа г. Москвы, бывший работник прокуратуры А.Л. Кононов указал: «Мы должны отказаться от надзорных функций прокуратуры, от общего надзора, в каком виде он существует сейчас. Это совершенно очевидно, во-первых, потому, что эта функция просто не эффективна» [12, с. 41]. Аналогично высказался депутат С.В. Сироткин от Зерноградского территориального избирательного округа Ростовской области, дополнив, что «...нынешняя прокуратура является в полной мере следствием работы известного Вышинского и сохранилась почти в неприкосновенности. И самое главное, что сама постановка вопроса о надзорных функциях прокуратуры есть прямое следствие того факта, что граждане вскоре после революции были фактически лишены судебной защиты, исчезло право гражданина непосредственно обращаться в суд для защиты своего права» [12, с. 39].

Последнее высказывание свидетельствует, что в тот период деятельность советской прокуратуры могла восприниматься негативно, скорее как правоограничивающая и даже правонарушающая, что также иллюстрируют слова С.М. Казанцева: «А такие ее деятели как А.Я. Вышинский, прикрываясь ореолом революционной законности, превратили прокуратуру из органа надзора за законностью в один из карательных органов диктатуры наряду со службой безопасности, милицией, судами и др.» [2, с. 3]. Экспрессивность приведенных мнений равна по духу и смыслу высказыванию В.И. Ленина: «Не от прокуроров же, в самом деле, ждать разоблачения безобразий нашего полицейского самовластья и борьбы с ним!» [13, с. 89].

Но эмоции скрывают парадокс: упоминание А.Я. Вышинского, прокурора СССР в 1935–1939 годах, ассоциируется с периодом так называемых «массовых репрессий», которые связаны с уголовно-правовой деятельностью прокуратуры, а не с «общенадзорной». Последняя непосредственно вопросов отправления правосудия не затрагивает. С учетом этого небесспорно утверждение Концепции, что намеченные в ее шестом разделе преобразования прокуратуры связаны с судебной реформой.

Интересен и другой аспект. Докладывая Верховному Совету РСФСР о положениях Концепции, С.М. Шахрай заявил: «Для нас прокурор является прежде всего (а по возможности – единственно) органом обвинительной власти. Ничего в этом нет страшного. Органом, выступающим перед судом в качестве равноправной стороны» [12, с. 18]. Предложенная точка зрения – абсолютизация мнения А.Я. Вышинского, о котором сторонники Концепции высказывались исключительно в негативном ключе. Вот цитата из его доклада на I Всесоюзном совещании судебно-прокурорских работников 26 апреля 1934 года: «Мы считаем обязательным не только провозгласить как принцип, но и добиться того, чтобы основной работой прокурора являлся суд, основным участком работы прокурора являлся суд. Суд есть основной производственный участок прокурорской работы. Этого до сих пор не было, это должно быть» [14, с. 28].

Очевидно, что несмотря на разницу во времени, политическом устройстве государства, господствующих в обществе взглядов, обе цитаты признают значимость деятельности прокуратуры в сфере уголовного судопроизводства. А как оценить значение надзора за исполнением законов?

Во-первых, в нашей стране поддержание обвинения в суде не всегда являлось задачей прокуроров. До реформы 1864 года правосудие отправлялось без их участия, а после принятия «Декрета о суде» обвинителями могли быть «все не опороченные граждане обоего пола, пользующиеся гражданскими правами» [9]. В 1922 году В.И. Ленин, сменивший роль критика государства на пост его главы, изменил свое отношение к прокурорам. Теперь он настаивал на обеспечении органами прокуратуры, говоря современным языком, единства применения законов на территории всей страны: «Между тем, законность должна быть одна, и основным злом во всей нашей жизни и во всей нашей некультурности является попустительское исконно русского взгляда и привычки полудикарей, желающих сохранить законность калужскую в отличие от законности казанской. ... Прокурор имеет право и обязан делать только одно: следить за установлением действительно единообразного понимания законности во всей республике, несмотря ни на какие местные различия и вопреки каким бы то ни было местным влияниям» [15]. Фактически о том же говорил Президент Российской Федерации в 2000 году в интервью средствам массовой информации: «У вас, если это говорили иностранцы, будет когда-нибудь единое правовое пространство? Или у нас будет, как раньше говорили, закон калужский и закон тамбовский?» [16]. Приведенные мнения разделяют почти восемьдесят лет, они высказаны в условиях различных по своей сути идеологических и государственно-правовых систем, но даже при таких существенных различиях общим остается необходимость обеспечения органами прокуратуры единства правоприменения.

Во-вторых, даже Великая Отечественная война, поставившая вопрос о существовании нашей страны и тем самым заставившая экономить людские ресурсы, не привела к сокращению надзора за исполнением законов. Напротив, военные прокуроры отмечали, что рамки этой работы расширились: «...основное направление нашей деятельности переместилось на общий надзор ... военная прокуратура армии внесла военному совету более 30-ти представлений по следующим вопросам: об упущениях в организации заградительных отрядов; о плохой работе армейских переправ ... о неорганизованности передвижения военных грузов и боеприпасов; о состоянии дисциплины в армейской штрафной роте; о выявлении сверхштатных единиц в штабах и тыловой службе и направлении их в боевые части;

о подготовке армейских дорог к осенней распутице; о недостатках в организации питания, санитарного обслуживания и т.д.» [17, с. 65]. Присуща данной работе была та самая «наступательность», об исключении которой говорилось в Концепции: «...работник военной прокуратуры дивизии, находясь по делам службы в тыловом районе, где местное население рыло траншеи третьей линии обороны, установил, что на многих участках траншей бойцы не могут видеть наступающего противника, вести по нему огонь из личного стрелкового оружия. Обнаруженное было исправлено, а виновные в халатности наказаны. ... Диапазон работы, особенно по общему надзору, в то время был очень большой, и трудности порой заключались не в том, что мы не могли находить для нее объектов-вопросов, а в том, чтобы своевременно удерживать отдельных наших работников от выполнения не свойственных им функций» [17, с. 71]. При наличии оснований по наиболее важным вопросам меры реагирования принимались прокурором СССР. В частности, в связи с большими потерями транспортных судов, осуществлявших снабжение осажденного немецко-фашистскими войсками Севастополя, соответствующая информация 23 марта 1942 года [18] направлена прокурором СССР В.М. Бочковым в Государственный комитет обороны¹.

«Общенадзорная работа была многогранной, но основными вопросами являлись правильное расходование продуктов питания, вещевого довольствия, своевременная эвакуация раненых в тыловые лечебные учреждения, проверка писем и жалоб воинов, учреждений и населения прифронтовой полосы. ... По выявлению приказов и распоряжений, противоречащих закону или приказам НКО, вносились представления ... на предмет отмены таковых» [17, с. 79 и 151] – эти мероприятия военных лет по существу ничем не отличаются от сегодняшней повседневной деятельности прокуроров. Ведь Генеральный прокурор Российской Федерации на расширенном заседании коллегии по итогам работы органов прокуратуры за 2025 год, в частности, говорил о пресечении поставок некачественных боеприпасов и ударных систем, обеспечении доработки электронной компонентой базы, замены устаревшей аппаратуры [19], а в докладе Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – о недоста-

¹ Автор благодарит за предоставленные архивные материалы кандидата исторических наук, старшего научного сотрудника Центра военной истории России Института российской истории РАН Морозова Мирослава Эдуардовича.

точности мер по защите от беспилотных атак, причиняющих значительный ущерб [20].

Соотнесение имеющей место преемственности в деятельности прокуроров от их появления в XVIII веке до сегодняшнего дня с положениями Концепции наводят на мысль об отрицании или неприятии документом накопленного отечественного опыта, за исключением периода с 1864 по 1917 годы. Не делая окончательных выводов, можно указать, что предпосылки для такого утверждения имеются.

Так, говоря о необходимости судебной реформы и ее основных задачах, Концепция утверждает: «...следует исключить из научной дискуссии риторические приемы, игру на «любви к отеческим гробам» в качестве аргументов в пользу того или другого решения...», указывая при этом на необходимость учета опыта зарубежных стран. Поддержавший при обсуждении Концепцию депутат С.В. Сироткин связывал ее одобрение с возвращением «...к тем механизмам судопроизводства, защиты прав человека, которые существуют и опробованы во всем мире», одновременно фактически отрицая ценность советского опыта, поскольку «...после революции мы вернулись к формам судопроизводства, свойственным докапиталистическому обществу» [12, с. 39]. Ориентированность Концепции на европейскую модель прокуратуры проявляется при сравнении ее положений, например, с Рекомендацией № (2000) 19 Комитета министров Совета Европы «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» [21, с. 746–779]. При этом противоречащее выбранному подходу просто не принимается во внимание. А.И. Казанник, Генеральный прокурор Российской Федерации в 1993-1994 годах, вспоминал о работе Конституционного совещания: «В споре о разделении властей «мысли» сводились вот к чему: еще великий Монтескье называл только три ветви власти. И – никаких возражений. А как быть с прокуратурой? Да никак» [22, с. 64].

Обобщая изложенное, можно прийти к следующим выводам.

Экономические реформы Петра I повлекли кардинальные преобразования государственного аппарата. С учетом опыта европейских государств того времени в России введены должности прокуроров, которыми в интересах государства обеспечивалось соблюдение законов. Судебная реформа второй половины XIX века основной задачей прокуратуры сделала поддержание государственного обвинения в судах. Советское государство,

первоначально упразднив прокуратуру, нуждаясь в обеспечении исполнения и единого применения законов, в короткие сроки восстановила указанный институт, фактически синтезировав предшествующий опыт: прокуроры осуществляли надзор за соблюдением законов и поддержание обвинения в суде. Отказаться от данной системы не заставили даже критические условия Великой Отечественной войны. В 1991 году предпринята попытка реформировать органы прокуратуры с учетом зарубежного опыта, сократить надзор за исполнением законов. При этом в разное время лицами с противоположными политическими и идеологическими взглядами отстаиваются одни и те же принципы деятельности прокуратуры, что говорит о неизменном, вневременном их содержании.

Список источников

1. Бочкарев С.А. Коррупция: от представления к понятию / С.А. Бочкарев // КриминалистЪ. 2008. № 3. С. 44–48.
2. Казанцев С.М. История царской прокуратуры. СПб., 1993.
3. Маков Б.В. Прокуратура в истории России. (Публицистический очерк) / Б.В. Маков // КриминалистЪ. 2021. № 1 (34). С. 36–41.
4. Степенная книга царского родословия по древнейшим спискам. Т. 2. Степени XI–XVII. М., 2008.
5. Филюшкин А. Опричнина без оправданий и объяснений: почему не было пропричного нарратива? / А. Филюшкин // Quaestio Rossica. 2025. Т. 13, № 2. С. 542–558.
6. Дедков Л.Л. Прокурорский надзор на страже законности. Мн., 1982.
7. Сухарев А.Я. Историческая судьба российской прокуратуры: научно-публицистический очерк. М., 2000.
8. Дореволюционные юристы о прокуратуре (сборник статей). СПб., 2001.
9. Правда. 1917. № 197 (128) 23 нояб. (6 дек.).
10. Тадевосян В.С. Прокурорский надзор в СССР. М., 1956.
11. Заместитель прокурора Татарии о расформировании ополчений // Российская газета. 1991. № 220–221 (266–267) 24 окт.
12. Четвертая сессия Верховного Совета РСФСР: бюллетень № 10 совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей 24 октября 1991 г. М., 1991.
13. Ленин В.И. Бей, но не до смерти // Сочинения. Изд. 3-е. Т. IV. М., 1937. С. 79–90.
14. О мероприятиях по улучшению качества судебно-прокурорской работы. Доклад заместителя прокурора Союза А.Я. Вышинского // За социалистическую законность. 1934. № 5. С. 16–32.
15. Ленин В.И. О двойном подчинении и законности // Еженедельник советской юстиции. 1925. № 17, 3 мая.
16. Интервью телеканалам ОРТ, РТР и «Независимой газете» 25.12.2000 // Сайт Президента России: офиц. сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/21149> (дата обращения: 12.04.2026).

17. Воспоминания военных прокуроров-фронтовиков. М., 2025.
18. Российский государственный архив социально-политической истории. Ф. 82. Оп.2. Д.856. Л. 40–42.
19. В Генеральной прокуратуре Российской Федерации состоялось расширенное заседание Коллегии, посвященное итогам работы органов прокуратуры за 2025 год и задачам по укреплению законности и правопорядка на 2026 год // Генеральная прокуратура Российской Федерации: сайт. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/ru/gprf/mass-media/news/archive/e8430135/> (дата обращения 12.04.2026).
20. Генеральный прокурор Российской Федерации Александр Гуцан выступил с докладом в Совете Федерации // Генеральная прокуратура Российской Федерации: сайт. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/ru/gprf/mass-media/news/main/e8463315/> (дата обращения 15.04.2026).
21. Совет Европы и Россия. Сборник документов. М., 2004.
22. Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. № 146. М., 1994.

Информация об авторе

А.В. Резцов – прокурор отдела управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации по Северо-Западному федеральному округу.

Научная статья
УДК 34

О РОЛИ И МЕСТЕ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЗАКОННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУДЕБНЫХ ПРИСТАВОВ

Игорь Юрьевич МУРАШКИН

*Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации,
г. Санкт-Петербург, Россия, igormurashkin@mail.ru*

Аннотация. В статье анализируется роль прокуратуры в обеспечении законности деятельности судебных приставов в сравнении с ведомственным и судебным контролем, выявляя преимущества надзорного механизма. Исследование позволяет сделать вывод о преимуществах прокурорского надзора: оперативность, бесплатность, профилактическую направленность и отсутствие зависимости от жалобы заинтересованного лица. Вносятся предложения по изменению законодательства о прокуратуре, включая наделение прокурора правом давать обязательные указания и приостанавливать исполнительное производство.

Ключевые слова: прокурорский надзор; судебные приставы; законность; исполнительное производство; судебный контроль; полномочия прокурора

Законность деятельности судебных приставов является одной из наиболее актуальных проблем современной правоприменительной практики, поскольку реализации полномочий должностными лицами Федеральной службы судебных приставов (далее – ФССП) по обеспечению исполнения судебных решений и соблюдения установленного порядка деятельности судов в конечном счете формирует общественное мнение о способности власти обеспечить защиту граждан и юридических лиц от неправомерного воздействия, стабильность правовой системы и национальную безопасность.

В настоящее время контроль законности деятельности и принимаемых решений должностными лицами этого федерального органа осуществляется в трех формах – ведомственного, судебного и прокурорского.

Несмотря на наличие внутреннего контроля, следует признать, что «внешний» контроль (надзор) является наиболее эффективной формой обеспечения законности. При этом среди внешних форм контроля – именно прокурорский надзор занимает особое место, поскольку, в отличие от судебного обжалования, которое требует инициативы стороны и длительного времени, прокурорский надзор носит системный, оперативный и профилактический характер. Прокурор, в отличие от суда, не связан доводами жалобы заявителя и вправе проверить любое исполнительное производство, даже если непосредственные участники не заявляли о нарушениях. Данное положение имеет принципиальное значение, поскольку многие нарушения закона судебными приставами остаются латентными – должники и взыскатели не всегда обладают достаточными юридическими знаниями, чтобы их обнаружить.

Сравнивая прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами и судебный контроль в данной сфере, следует говорить о разделении их по критерию инициативы. Так, рассмотрение законности действий (бездействий) или решений судебных приставов в суде возможен только при наличии обращения заинтересованного лица – взыскателя, должника или иного лица, чьи права нарушены действиями пристава (ст. 218 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ)). Если участник исполнительного производства не обладает юридической грамотностью или не имеет средств для оплаты юридической помощи, нарушение может остаться невыявленным. Прокурор же вправе самостоятельно инициировать проведение проверки закон-

ности деятельности судебных приставов, причем не по конкретной ситуации, а проверить соответствие закону работу приставов-исполнителей по разным исполнительным производствам.

Приоритет прокурорского надзора в данной сфере определяется его оперативностью. Так, рассмотрение жалобы на действия судебного пристава в суде в соответствии с ч.1 ст. 226 КАС РФ осуществляется в течение одного месяца со дня поступления административного искового заявления в суд, а Верховным Судом Российской Федерации – в течение двух месяцев. Решение суда может быть обжаловано в апелляционном порядке, что требует дополнительного срока до его вступления в законную силу. Таким образом, даже в случае удовлетворения жалобы восстановление нарушенного права происходит через длительный промежуток времени. Прокурорский надзор действует значительно быстрее: прокурор вправе немедленно принести протест на незаконное решение судебного пристава, которое подлежит рассмотрению в десятидневный срок, а, в случаях не терпящих отлагательства, – в сокращенный срок (ст. 23 Закона о прокуратуре). При этом выявление прокурором незаконных действий или решений судебных приставов и предъявление требований об их устранении, одновременно может сопровождаться инициированием привлечения виновных лиц к административной или уголовной ответственности, что исключено при рассмотрении дела судом.

Немаловажным критерием является профилактическое воздействие прокурорского надзора за законностью деятельности судебных приставов. Так, суд при рассмотрении дела в рамках административного законодательства, выносит решение по конкретному факту нарушения, что не исключает возможность подобных нарушений. Прокурор же, выявив системные нарушения, вносит представление на имя руководителя территориального органа ФССП с требованием принять меры не только к их устранению, но также к устранению причин и условий им способствующих и недопущению подобных нарушений закона впредь. Одновременно прокурор вправе опротестовать ведомственные нормативные акты ФССП, противоречащие федеральному законодательству, что позволяет гарантировать законность организации работы и деятельности судебных приставов.

Еще одним критерием, по которому следует дифференцировать возможности судебного контроля и прокурорского надзора, является их финансовая доступность. Обращение в суд с административным иском за-

явлением об оспаривании действий судебного пристава облагается государственной пошлиной. Хотя, например, ч. 2 ст. 333.36 Налогового кодекса Российской Федерации предусматривает освобождение от уплаты госпошлины по отдельным категориям дел, на практике многие граждане несут судебные расходы, включая оплату услуг представителей. Прокурорский надзор является абсолютно бесплатным – прокурор действует от имени государства и за государственный счет.

Приведенный сравнительный анализ позволяет сделать вывод о том, что судебный контроль, безусловно, является важным инструментом защиты прав участников исполнительного производства, однако именно прокурорский надзор обеспечивает наиболее эффективное и оперативное восстановление законности в деятельности судебных приставов. Суд корректирует конкретное действие пристава, а прокурор формирует законопослушное поведение всей системы принудительного исполнения». Как справедливо отмечает О.И. Куленко, «...компенсируя ряд уязвимых сторон суда по контролю за законностью исполнения судебных решений, прокуратура за счет своих преимуществ (оперативность разрешения обращений, инициативность, охват широкого круга лиц) может удачно дополнить и усилить судебную форму контроля за законностью в деятельности судебных приставов, тем самым реально обеспечив защиту прав и законных интересов граждан» [1, с. 41]. Таким образом, не умаляя значения ведомственного и судебного контроля, следует признать, что прокурорский надзор является действенным и наиболее эффективным инструментом обеспечения законности в деятельности ФССП.

Несмотря на значение деятельности прокурора по надзору за исполнением законов судебными приставами, следует отметить некоторую правовую неурегулированность этой сферы прокурорского вмешательства.

В настоящее время надзор за исполнением законов судебными приставами осуществляется в рамках так называемого «общего надзора», предусмотренного главой 1 раздела III Закона о прокуратуре. Однако анализ правового регулирования и практики прокурорского надзора показывает, что по своему предмету, методам и объектам данный вид надзора обладает существенной спецификой, позволяющей говорить о необходимости его выделения в самостоятельную отрасль (функцию) прокурорского надзора.

1. Наличие *обособленного предмета надзора*: деятельность судебных приставов, законность которой подлежит оценке со стороны органов прокуратуры, неразрывно связана с осуществлением правосудия. Она состоит в:

- а) обеспечении установленного порядка деятельности судов;
- б) исполнении судебных решений и решений иных органов по делам об административных правонарушениях.

При этом в данном случае прослеживается «двойной предмет» надзора:

- а) законность деятельности и принятых решений;
- б) соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

2. Наличие *самостоятельного объекта надзора* – судебных приставов-исполнителей и судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов [2, с. 141]. Эти должностные лица не относятся ни к следственным органам (надзор за которыми выделен в отдельную отрасль), ни к органам дознания, ни к административным юрисдикционным органам. Их процессуальная независимость в принятии решений по исполнительному производству требует особого надзорного подхода.

3. *Обособленность правового регулирования* деятельности судебных приставов. Отношения, возникающие в процессе принудительного исполнения судебных актов, регулируются не общим административным законодательством, а специальными федеральными законами – № 118-ФЗ «Об органах принудительного исполнения» и № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве». Эти законы устанавливают особую процессуальную форму, не совпадающую ни с гражданским, ни с административным процессом. Соответственно, и прокурорский надзор должен учитывать эту специфику, что невозможно в рамках общего надзора, ориентированного на проверку деятельности любых органов исполнительной власти.

4. Специфичные *средства прокурорского надзора*. Сложившаяся практика прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами фактически опережает законодательство – прокуроры должны быть наделены такими средствами, которые позволили бы им эффективно обеспечить принятие судебными приставами законных решений по исполнительным производствам.

В научной литературе уже давно обсуждается мнение о необходимости дополнения раздела III Федерального закона «О прокуратуре Россий-

ской Федерации» новой главой, которая закрепила бы предмет надзора за исполнением законов о судебных приставах и специальные полномочия прокурора в данной сфере [3, с. 134–138; 4, с. 53]. Однако, эти пожелания пока остаются без особого внимания законодателя. Между тем такие изменения позволят определить особенности прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами, его предмет, цели, задачи, а также полномочия прокурора.

К тому же следует признать, что сегодня для эффективного и оперативного обеспечения законности в этой сфере необходимо рассмотреть вопрос на наделении прокурора дополнительными полномочиями, такими, как, например, дача судебному приставу-исполнителю обязательные для исполнения письменные указания о совершении конкретных исполнительных действий, об изменении или отмене принятых процессуальных решений; требования отвода судебного пристава-исполнителя при наличии обстоятельств, предусмотренных ст. 63 Федерального закона «Об исполнительном производстве» (личная заинтересованность, родственные отношения с участниками производства и др.); приостанавливать исполнительное производство своим постановлением в случае выявления грубых нарушений закона, создающих угрозу причинения вреда правам и законным интересам граждан или организаций, до устранения таких нарушений, с обязательным уведомлением старшего судебного пристава и сторон исполнительного производства; отмена незаконных решений судебного пристава-исполнителя о возбуждении, окончании, прекращении, приостановлении исполнительного производства по жалобам сторон исполнительного производства, «полномочия по обжалованию постановлений судебного пристава-исполнителя и других должностных лиц Федеральной службы судебных приставов России, их действий (бездействия) по исполнению исполнительного документа; а также внести изменения в ч. 1 ст. 441 ГПК РФ, наделив прокурора правом оспаривать в судебном порядке вышеуказанные акты должностных лиц ФССП России» [5, с. 59] и др.

В развитие этого тезиса, следует признать необходимым издание соответствующего приказа Генерального прокурора Российской Федерации, регламентирующего организацию и деятельность прокуроров по надзору за исполнением законов судебными приставами [6, с. 160], а также изменение структуры прокуратуры, наделив отдельные подразделения полномочиями по осуществлению этой деятельности [7, с. 98–99].

Проведенный в настоящей работе анализ позволяет сформулировать следующие выводы.

1. Деятельность судебных приставов в силу ее публично-властного характера и прямого воздействия на права и законные интересы граждан и организаций нуждается в эффективном внешнем контроле. Прокурорский надзор, наряду с судебным и ведомственным контролем, является важнейшим инструментом обеспечения законности в исполнительном производстве.

2. Сравнительный анализ прокурорского надзора и судебного контроля за деятельностью судебных приставов показывает, что именно прокурорский надзор является наиболее эффективным способом обеспечения законности. Прокурор действует оперативно, бесплатно для граждан, может инициировать проверку без жалобы заинтересованного лица, обладает властными полномочиями по пресечению нарушений и оказывает профилактическое воздействие на всю систему ФССП. Судебный контроль, при всей его важности, является вторичным и затратным механизмом, срабатывающим уже после того, как нарушение совершено.

3. Надзор за исполнением законов судебными приставами обладает существенной спецификой по сравнению с общим надзором: особый предмет, объект, правовое регулирование, специфика полномочий и т.д. Это дает основания для выделения его в самостоятельную отрасль (функцию) прокурорского надзора.

4. В целях законодательного закрепления данной отрасли следует принять во внимание мнение ученых и практиков о дополнении раздел III Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» главой «Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами», в которой определить предмет надзора и специальные полномочия прокурора. Эти полномочия позволят учесть процессуальную природу прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами.

Список источников

1. Куленко, О.И. Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами – гарантия обеспечения конституционного права граждан на судебную защиту / О.И. Куленко // Вестник Челябинского государственного университета. 2008. № 2 (103). С. 34–42. EDN LLRYNO.

2. Носков, А.А. Проблемы прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами в Российской Федерации / А.А. Носков // Законность и правопорядок в современном обществе. 2012. № 9. С. 140–145. – EDN RQOTMB.

3. Воронин, О.В. Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами – отдельной отрасли прокурорского надзора быть / О.В. Воронин // Уголовная юстиция. 2025. № 26. С. 134–138. doi: 10.17223/23088451/26/24.3.

4. Трошина, Н.В. Организационные и правовые основы прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами–исполнителями : дис... канд. юрид. наук: 12.00.11. М., 2019. 214 с.

5. Непеин, Г.Г. О некоторых проблемах осуществления прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами-исполнителями / Г.Г. Непеин // КриминалистЪ. 2017. № 1(20). С. 55–59. – EDN ZCROWT.

6. Глухова, Е.В. О направлениях совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами / Е.В. Глухова // Правопорядок: история, теория, практика. 2025. № 4 (47). С. 157–161. DOI 10.47475/2311-696X-2025-47-4-157-161. EDN SOGZRV.

7. Мамыкин, А.С. Предмет прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами / А.С. Мамыкин // Государственная служба и кадры. 2018. № 4. С. 95–99. EDN VNYBWQ.

Информация об авторе

И.Ю. Мурашкин – доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

Научная статья
УДК 34

Евгений Львович НИКИТИН

*Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации,
г. Санкт-Петербург, Россия, nikitin.el@inbox.ru*

О СОСТОЯНИИ И ПЕРСПЕКТИВАХ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОКУРОРОМ ЗАКОННОСТИ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Аннотация: В статье рассматриваются вопросы осуществления научных исследований проблем обеспечения законности оперативно-розыскной деятельности прокурором, определяются их перспективные направления. В публикации отражаются особенности проведения научных исследований в области обеспечения законности оперативно-розыскной деятельности, связанные с необходимостью обеспечения режима секретности и работы с документами ограниченного доступа, изучения практики правоприменения. Автором указывается на важное значение исследований порядка реализа-

ции полномочий органов прокуратуры в сфере обеспечения законности оперативно-розыскной деятельности, обосновывается необходимость исследования закономерностей применения правовых средств как надзорных, так и ненадзорных функций органов прокуратуры.

Ключевые слова: научные исследования; оперативно-розыскная деятельность; обеспечение законности; прокурорский надзор; прокурорская деятельность

Любые научные исследования, проводимые как в рамках юридической науки в целом, так и отраслевых юридических наук в частности, всегда обусловлены значимостью и актуальностью соответствующей сферы правового регулирования, возникающих правоотношений и складывающейся правоприменительной практики. Проблематика обеспечения законности в оперативно-розыскной деятельности (далее – ОРД) уже давно привлекает пристальное внимание ученых различных отраслевых наук, поскольку достижение ее задач связано с правовыми возможностями ограничения прав и свобод человека и гражданина, применения мер государственного принуждения.

Первоначальные исследования проблем обеспечения законности в ОРД изначально носили преимущественно ведомственный характер, поскольку ранее эта сфера государственной деятельности регулировалась в основном на уровне подзаконных нормативных правовых актов, большинство из которых носили закрытый характер.

Например, в дореволюционный (имперский) период развития нашей страны правовая основа организации и осуществления сыскной (сейчас – оперативно-розыскной) деятельности до середины 19 века носила подзаконный характер. Только в 1864 году был принят нормативный правовой акт законодательного уровня (Устав Уголовного судопроизводства Российской Империи), который в достаточно узкой части урегулировал некоторые общественные отношения, связанные с организацией сыскной (оперативно-розыскной) деятельности. В дальнейшем понимание необходимости развития сыскного (оперативно-розыскного) законодательства повлекло за собой принятие Закона Российской империи от 6 июля 1908 г. «Об организации сыскной части», который действовал до 1917 года, когда были отменены все действующие имперские законы и подзаконные акты в сфере ОРД. Исторические исследования свидетельствуют о том, что до наступления 90-х годов 20-го столетия указанный Закон оставался единственным в истории нашей страны нормативно-правовым актом такого

уровня [1, С. 69]. Это событие стимулировало проведение открытых научных исследований в рассматриваемой области.

Однако в дальнейшем такие исследования снова вернулись к ведомственному формату, поскольку в течение советского периода существования нашего государства порядок осуществления ОРД на законодательном уровне не устанавливался. В результате такого подхода в советское время ОРД регламентировалась на уровне подзаконных актов, издаваемых органами внутренних дел и государственной безопасности, которые, как правило, представляли собой секретные и совершенно секретные документы [2, С.271].

Тем не менее, уже в конце 80-х годов прошлого столетия В.В. Сергеевым была подготовлена и защищена диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по теме «Социалистическая законность в оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел (теоретические и организационно-тактические основы)» [3].

Издание в 1992 году Закона Российской Федерации «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации» позволило обозначить правовые границы деятельности органов, осуществляющих ОРД, нормативно гарантировать соблюдение прав и свобод человека и гражданина, ввести различные формы надзора и контроля за законностью в этой сфере государственной деятельности. Многие специалисты отмечали этот факт, как событие исключительной важности [4]. В дальнейшем ему на смену пришел Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности», принятый в 1995 году. Такие законодательные решения, принятые в Российской Федерации, позволили вывести научные исследования проблем обеспечения законности в ОРД на новый уровень анализа и осмысления.

Начиная с этого времени проблемы установления законности в ОРД, либо отдельные аспекты ее обеспечения в деятельности оперативно-розыскных органов, функционирования институтов ведомственного (вневедомственного), а также судебного контроля и прокурорского надзора стали рассматриваться в научных работах ученых различных юридических наук, многие из которых представляли теорию ОРД¹.

¹ См., например: Сурков К.В. Принципы оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел. Дис. ...канд. юрид. наук. Москва, 1995; Шумилов А.Ю. Основы законодательного регулирования оперативно-розыскной деятельности в России. Дис. ...докт. юрид. наук. Москва, 1997; Ефремов А.М. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в оперативно-розыскной деятельности: Теоретические и прикладные проблемы. Дис. ... д-ра юрид. наук. Санкт-Петербург, 2001; Крашенинников Н.И. По-

Аналогичным образом, проблемы обеспечения законности в ОРД неоднократно становились предметом специального научного изучения либо в той или иной мере затрагивались в научно-прикладных исследованиях и в рамках работ представителей теории прокурорского надзора (прокурорской деятельности)¹. Особое место среди этих работ занимает диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук А.Ф. Козусева [5].

лучение оперативно-процессуальной информации о преступлениях и порядок назначения оперативно-розыскных мероприятий, а также использование их результатов по делам оперативного учета и в следственно-судебной практике. Дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2003; Жук О.Д. Уголовное преследование по уголовным делам об организации преступных сообществ (преступных организаций), участии в них и о преступлениях, совершенных этими сообществами (современные проблемы теории и практики). Дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2004; Захарцев С.И. Теория и правовая регламентация оперативно-розыскных мероприятий. Дис. ... д-ра юрид. наук. Санкт-Петербург, 2004; Шахматов А.В. Агентурная работа в оперативно-розыскной деятельности: Теоретико-правовое исследование российского опыта. Дис. ... д-ра юрид. наук. Санкт-Петербург, 2005; Каймульдинов Е.Е. Принципы оперативно-розыскной деятельности (по материалам Республики Казахстан). Дис. ... канд. юрид. наук. Костанай, 2005; Городилов А.А. Права и свободы личности в оперативно-розыскной деятельности и меры прокурорского надзора за их соблюдением. Дис. ... канд. юрид. наук. Калининград, 2006; Четчин А.Е. Обеспечение прав личности при проведении оперативно-розыскных мероприятий. Дис. ... докт. юрид. наук. Омск: 2006; Махмутов Т.Т. Соблюдение и гарантии обеспечения прав и законных интересов субъектов оперативно-розыскных правоотношений. Дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2007; Токалов Т.Б. Теоретические, правовые и организационно-управленческие проблемы оперативно-розыскной деятельности ОВД Республики Казахстан в борьбе с преступностью. Дис. ... докт. юрид. наук. Москва, 2007; Железняк Т.И. Проблемы законодательного регулирования оперативно-розыскной деятельности. Дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2007; Маслов В.В. Деятельность суда по обеспечению прав и законных интересов граждан в процессе оперативно-розыскных мероприятий. Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2011; Иванов В.И. Судебный контроль за осуществлением оперативно-розыскных мероприятий. Дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2011; Лейкин Р.И. Соблюдение законности при осуществлении оперативно-розыскной деятельности (по материалам уголовно-исполнительной системы). Дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2012; Шатохин И.Д. Принцип уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина в оперативно-розыскной деятельности. Дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2018 и др.

¹ См., например: Осипкин В.Н. Теоретические и организационно-методические проблемы прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью. Дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1998; Рябов В.Н. Прокурорский надзор за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности криминальной милиции. Дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1999; Литвинова И.В. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина при осуществлении оперативно-розыскной деятельности. Дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2001; Козусев А.Ф. Проблемы прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности: монография. Москва, 2001; Козусев А.Ф. Проблемы правового регулирования прокурорского надзора, судебного и ведомственного контроля за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности: монография. Москва, 2002; Курышов И.С. Прокурорский надзор за исполнением законов субъектами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие в органах внутренних дел. Дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2005; Махмудов И.З. Теоретические и научно-практические проблемы прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности (по материалам Республики Таджикистан). Дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008.; Исмаилов Ч. М. Прокурорский надзор за исполнением законов о розыске безвестно исчезнувших лиц. Дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2012; Мануков М.М. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в ходе оперативно-розыскной деятельности. Дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2014; Колесников А.В. Прокурорский надзор за исполнением законов при использовании результатов оперативно-розыскной деятельности в расследовании преступлений против личности, совершенных в условиях неочевидности. Дис. ... канд. юрид. наук: Москва, 2017; Дытченко Г.В. Развитие прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности: монография. Москва, КНОРУС. 2020 и др.

Однако, наличие до конца неразрешенных теоретических, правовых и организационных проблем до сих пор порождает несовершенство и неполноту правового регулирования деятельности прокуроров в сфере обеспечения законности ОРД, что вызывает недостаточную эффективность прокурорского воздействия на оперативно-розыскные органы. Отсутствие четкой регламентации полномочий прокуроров, ограниченность средств прокурорской деятельности обуславливают невозможность в полной мере добиваться удовлетворительного состояния законности в рассматриваемой сфере органами прокуратуры. В свою очередь, наличие распространенных и повторяющихся нарушений законов в деятельности оперативно-розыскных служб, их значительное количество даёт основание для выводов об отсутствии полноценного механизма и слаженной системы деятельности должностных лиц и органов, реализующих надзорные и контрольные полномочия для обеспечения законности ОРД.

Объективные статистические сведения свидетельствуют о достаточно большом количестве нарушений, допускаемых в сфере оперативно-розыскной деятельности. Так, за 2025 год органами прокуратуры было проверено 1166437 дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов (2024 г. – 1175011). Общее количество нарушений в сфере ОРД в Российской Федерации, выявленных органами прокуратуры в 2025 году составило 529248 (2024 г. – 525737).

В результате можно констатировать, что реальный правовой механизм, позволяющий предотвращать, эффективно выявлять, пресекать и устранять нарушения законов в сфере ОРД, в том числе прав и свобод человека и гражданина, до настоящего времени не является в полной мере эффективным и фактически все еще находится в процессе становления.

В этой связи продолжают оставаться актуальными научные исследования в области прокурорской деятельности по обеспечению законности в сфере ОРД, взаимодействия органов прокуратуры с институтами ведомственного и судебного контроля. Таким образом, объектом исследований является законность ОРД в целом, прокурорская деятельность по обеспечению ее законности в частности, и правоотношения, возникающие и существующие в процессе осуществления прокурорской деятельности при обеспечении законности ОРД. К предмету исследований следует относить теоретические и правовые основы деятельности прокурора в исследуемой

области, закономерности формирования и комплексного применения надзорных и ненадзорных средств прокурорской деятельности для обеспечения законности ОРД, закономерности конструирования правовых норм и законодательных актов, определяющих обеспечение прокурором законности в ОРД, их объем и содержание.

Следует учитывать, что во всех научных исследованиях, проведенных специалистами теории ОРД по рассматриваемой проблематике, выявлена прямая зависимость между состоянием и уровнем правового регулирования той или иной области оперативно-розыскной деятельности и ее эффективностью. Полагаем, что точно такая же связь определяет не только эффективность ОРД, но и ее законность. Недостаточный уровень правового регулирования существенно повышает роль субъективного фактора. Это, как правило, негативно сказывается на эффективности деятельности всех оперативно-розыскных органов [6, С. 29].

При имеющихся правовых гарантиях законности ОРД, которые закреплены на конституционно-правовом и законодательном уровне, возникает вопрос о субъектах, средствах и способах их реализации. Так, в современной юридической науке традиционно выделяют нормативные и институциональные гарантии законности деятельности правоохранительных органов, включая деятельность оперативно-розыскных органов при осуществлении ОРД. Основу нормативных гарантий законности ОРД составляют конституционные нормы (ст. ст. 2, 15, 17, 18, 19–25, 45, 46, 52, 53, 55 Конституции РФ). Специально-отраслевые нормативные гарантии получили свое закрепление в нормах Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (ст. ст. 1, 3–5, 6, 8–10, 14, 20–22). К числу институциональных гарантий законности при осуществлении ОРД кроме внутриведомственного и надведомственного контроля относится прокурорская и судебная деятельность, которые являются важнейшими и основными факторами обеспечения законности оперативной работы на сегодняшний день. В связи с этим деятельность прокурора по обеспечению законности ОРД имеет большое значение в современных условиях. Прокуроры должны добиваться решения оперативными подразделениями предусмотренных оперативно-розыскным законодательством задач ОРД, поскольку это ключевой вопрос прокурорского надзора [7, С.79] и прокурорской деятельности. Определение места и роли прокурора в деятельности должностных

лиц и органов по обеспечению законности в ОРД представляет важную задачу любого исследования.

Специфика проведения научных исследований в рассматриваемой области обусловлена также тем обстоятельством, что непосредственно порядок реализации норм Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» конкретизируется и детализируется в подзаконных, в том числе ведомственных и межведомственных нормативных актах (приказах, указаниях, инструкциях, наставлениях и т. д.). Значительное количество из них носит закрытый характер (имеют отметку «для служебного пользования» либо соответствующие грифы секретности). В свою очередь, материалы оперативно-розыскной и прокурорской практики также могут относиться к сведениям ограниченного доступа и распространения. Это предполагает наличие у исследователя специального допуска для работы со сведениями, составляющими государственную тайну: с секретными и совершенно секретными документами и материалами. Для этого исследователь должен пройти процедуру допуска для работы со сведениями, составляющими государственную тайну¹ и при работе с такими документами руководствоваться положениями законодательства о государственной тайне. При наличии необходимости ознакомления с прокурорско-надзорной практикой исследователь должен иметь предписание на ознакомление с такими материалами по форме № 5, подписанного соответствующим руководителем научно-образовательной организации². Подтверждением наличия у него допуска к указанным сведениям является справка о форме допуска, выданная и подписанная руководителем режимно-секретного подразделения (форма № 6). Обобщение изученных материалов должно производиться в специальных рабочих тетрадях, работа с такими документами предполагается в специальных помещениях, оборудованных пожарно-охранной сигнализацией, на сертифицированных компьютерах. Соответствующие требования предъявляются и при работе со сведениями «для служебного пользования»³.

¹ Правила допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне: утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2024 г. № 132. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Там же.

³ Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации и Перечня сведений, подлежащих отнесению к служебной информации ограниченного распространения (утв. Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17.11.2025 №789).

Важно отметить, что до последнего времени основным способом обеспечения законности в ОРД прокурором считалось применение надзорных полномочий в рамках функции прокурорского надзора. В значительной мере этим вопросам и были посвящены ранее проведенные исследования. Однако, как представляется, достижение целей деятельности прокуратуры по обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты охраняемых законом интересов общества и государства в сфере оперативно-розыскной деятельности в полной мере могут быть достигнуты только при комплексном применении как надзорных, так и ненадзорных функций, возложенных на органы прокуратуры. К сожалению, в настоящее время средства надзорных и ненадзорных функций применяются несогласованно, отсутствует система при реализации различных функциональных полномочий прокурора по достижению законности в ОРД. Так же, как видится, четко не определены пути эффективного взаимодействия и согласованной деятельности различных должностных лиц и структурных подразделений как внутри органов прокуратуры, так и во внешней системе отношений с институтами судебного и ведомственного контроля. Указанные обстоятельства, в конечном счете, определяют не только теоретическую, но и практическую значимость исследования обеспечения законности в ОРД прокурором путем применения средств надзорных и ненадзорных полномочий прокурорской деятельности. Отсутствие достаточной теоретической базы по данному вопросу определяет недостаточное правовое регулирование, что обуславливает потребность в его развитии и совершенствовании.

Таким образом, ранее проведенные исследования создали необходимый теоретический фундамент для изучения проблем обеспечения законности ОРД прокурором на более высоком уровне обобщения. Это важно для определения путей комплексного применения средств прокурорской деятельности и выработки критериев оптимального взаимодействия прокурорского надзора с другими (ненадзорными) направлениями деятельности прокурора, а равно с другими органами, выполняющими контролирующие функции. Рассмотрение теоретических и правовых проблем использования интегративного подхода для обеспечения законности осуществления ОРД, обоснование возможности и целесообразности применения

средств прокурорской деятельности как надзорного, так и ненадзорного характера в едином комплексе для достижения законности в ОРД обуславливает новизну предлагаемого подхода и возможных исследований в рассматриваемой области научного знания. Предлагаемый авторский подход к исследованию был реализован при подготовке и написании монографии «Теоретические и правовые проблемы обеспечения прокурором законности оперативно-розыскной деятельности», изданной в 2024 году [8].

Список источников

1. Аتماжитов, В.М. О сущности и правовой основе оперативно-розыскной деятельности (научный доклад) / В.М. Аتماжитов // Конституционно-правовые проблемы оперативно-розыскной деятельности. Сборник материалов Всероссийского круглого стола: 3 ноября 2011 г. / Сост. К.Б. Калиновский. Санкт-Петербург, ИД «Петрополис». 2012. С. 69.
2. Федоров, А.В. О разработке модельного закона «Об оперативно-розыскной деятельности» для государств – участников СНГ / А.В. Аتماжитов // Ученые записки Санкт-Петербургского им. В. Б. Бобкова филиала РТА. 1997. № 2 (4). С. 271.
3. Сергеев, В.В. Социалистическая законность в оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел (теоретические и организационно-тактические основы): дис. ...докт. юрид. наук. Москва, 1986.
4. Предисловие к изданию: Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»: научно-практический комментарий (постатейный) / под ред. И.Н. Зубова, В.В. Николука. Москва: СПАРК. 1999.
5. Козусев, А.Ф. Прокурорский надзор за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности: современные проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2001.
6. Жаров, С.Н. Оперативно-розыскная деятельность в России: организация, методы, правовое регулирование (историко-юридическое исследование): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2010. С. 29.
7. Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2022 год: информационно-аналитическая записка / под общ. ред. ректора Университета прокуратуры Российской Федерации д-ра юрид. наук, проф. И.М. Мацкевича. Москва: Университет прокуратуры Российской Федерации, 2023. 158 с.
8. Никитин, Е.Л. Теоретические и правовые проблемы обеспечения прокурором законности оперативно-розыскной деятельности: монография / Е.Л. Никитин. Москва: РУСАЙНС, 2024. 370 с. (ISBN 978-5-466-05946-5).

Информация об авторе

***Е.Л. Никитин** – доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.*

Вадим Васильевич ОМЕЛЬЯНОВИЧ

*Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации,
г. Санкт-Петербург, Россия, e-mail: omeljanovichv@rambler.ru*

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРОКУРОРСКОЙ ПРОВЕРКИ ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНОВ ВУЗАМИ ПРИ ПЕРЕХОДЕ НА НОВУЮ СИСТЕМУ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ

Аннотация: в статье рассматриваются особенности проведения прокурорской проверки исполнения вузами законодательства об образовании при переходе на новую систему высшего образования. Демонстрируются аспекты, которые необходимо учитывать при проверке реализуемых поднадзорным вузом основных образовательных программ базового уровня высшего образования. Приводятся рекомендации по привлечению специалиста к проверочным мероприятиям.

Ключевые слова: прокуратура, прокурорская проверка, вуз, специалист, новая система высшего образования

Вопросы образования всегда были в центре внимания, так как залогом успеха и фундаментом обеспечения суверенитета государства во всех сферах жизнеобеспечения являются высококвалифицированные специалисты. Для стабильного прогресса в вопросах повышения коэффициента полезного действия в рамках реализации основных образовательных программ высшего образования (далее – ООП) необходимо принятие соответствующих эффективных мер по оптимизации формирования компетенций обучающихся. Для этих целей государством выделяется существенное финансирование, в том числе, в рамках реализации национальных проектов¹. Одним из глобальных изменений является переход на новую систему высшего образования (далее – ВО)². Для этого в плановом порядке реализуется пилотный проект в ряде вузов нашей страны³.

¹ О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года : Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Реформа высшего образования в России в 2026 году // <https://www.kp.ru/edu/vuzy/reforma-vysshego-obrazovaniya-v-rossii/> (дата обращения 16.04.2026).

³ О некоторых вопросах совершенствования системы высшего образования : Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2023 № 343 (ред. от 22.01.2026). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Отметим, что достижение искомого результата зависит от точного и своевременного выполнения поставленных задач, решение которых обеспечивается, в том числе, за счет реализации непрерывного прокурорского надзора за исполнением законов. А с учетом имеющих место изменений в контрольно-надзорных вопросах сферы образования прокурорский надзор на сегодняшний день в оперативном поле защиты права граждан на образование выступает фактически единственным гарантом их обеспечения¹. Это обуславливает необходимость более детального погружения прокурорских работников в содержательные аспекты данной достаточно специфической области правоотношений [2].

Грядущие изменения предполагают уход от существующих сегодня уровней высшего образования. Планируется введение уровней базового и специализированного высшего образования, а также уровня профессионального образования – аспирантуры. Где уровень базового высшего образования условно объединит бакалавриат со специалитетом и будет реализовываться во временных периодах от 4 до 6 лет в зависимости от содержательного наполнения ООП. Специализированное высшее образование (от 1 года до 3 лет) – условно будет выполнять опции магистратуры, а профессиональное – аспирантуры.

Констатируем, что высшее образование само по себе является самым сложным уровнем с точки зрения его проверки (изучения разработки и реализации ООП на их соответствие законодательству об образовании, в том числе требованиям федеральных государственных образовательных стандартов (далее – ФГОС)). Этап перехода на новую систему ВО требует от органов прокуратуры повышенного внимания в целях обеспечения неукоснительного исполнения законодательства об образовании, соблюдения конституционных прав граждан на образование. Подчеркнем, что переход на новые уровни ВО предполагает утверждение новых ФГОС, на основе которых вузами самостоятельно будут разрабатываться соответствующие ООП. Отталкиваясь от его содержания, необходимо будет выстраивать проверку вузовских ООП на предмет выполнения требований ФГОС в динамике.

¹ Более подробно об изменениях контрольно-надзорного регулирования в сфере образования см.: Коршунова О.Н., Омелянович В.В., Тимошук К.И. Концептуальные основы государственно-правового механизма защиты прав граждан на образование в современных условиях // Вестник Томского государственного университета. 2023. № 490. С. 198–205.

Отметим, что с учетом специфики разработки и реализации ООП прокурорским работникам рекомендуется привлекать соответствующих специалистов к проведению проверки поднадзорных вузов на этапе ее планирования¹. Для повышения качества проведения проверочных мероприятий рекомендуется применять ранее разработанные методические рекомендации по данному виду деятельности².

Однако грядущие изменения предполагают появление новых специфических особенностей реализации программ высшего образования. В рамках перехода на новую систему ВО заслуживает повышенного внимания аспект наполнения ООП базового уровня ВО соответствующими видами профессиональной деятельности, к которым будут готовиться выпускники, а также компетенциями, которые будут формироваться у студентов. Это имеет принципиальное значение с точки зрения дальнейшего трудоустройства выпускников и предоставления им права претендовать на поступление в аспирантуру.

Так, например, выпускники вузов для поступления в аспирантуру должны освоить научный вид профессиональной деятельности и сформировать научные компетенции с отражением в дипломе об образовании и о квалификации данного факта. На сегодняшний день по программе бакалавриата абитуриентам заблаговременно известно, что по итогам освоения данного практикоориентированного уровня высшего образования, не включающего научный вид профессиональной деятельности, им не будет предоставлено право поступления в аспирантуру, а необходимо для этого последующее освоение программы магистратуры. При переходе на базовый уровень ВО (фактически включающий и бакалавриат и специалитет) необходимо внимательно отслеживать содержательное наполнение программы и то, как вуз заявляет ее в рамках приемной кампании, в том

¹ Более подробно о привлечении специалиста к проведению прокурорской проверки вузов см.: Омелянович В.В. Актуальные вопросы привлечения специалиста к проведению прокурорской проверки исполнения требований законов образовательными организациями высшего образования // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. 2022. № 1. С. 174–178. DOI 10.37882/2223-2974.2022.01.32.

² См., напр.: Омелянович В.В. Особенности прокурорской проверки патриотического воспитания обучающихся // Законность. 2025. № 6 (1088). С. 22–28; Омелянович В.В. Прокурорская проверка подготовки научно-педагогических кадров // Законность. 2023. № 6 (1064). С. 13–16; Омелянович В.В. Актуальные вопросы прокурорской проверки исполнения законов образовательными организациями высшего образования при проведении приемных кампаний // Наука на службе Закону (к 60-летию НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации): Сб. мат-лов Междунар. науч.-практ. конф., Москва, 30 мая 2023 года. Москва: Университет прокуратуры РФ, 2023. С. 140–145; и др.

числе, размещая сведения на официальном сайте. В рамках новой системы ВО наименование «базовое ВО» по своему названию отчетливо не демонстрирует перспективы для будущих обладателей дипломов в части научной перспективы поступления в аспирантуру, что требует дополнительного разъяснения и исключения искажения информации (должна быть ясность в вопросе наличия/отсутствия научного компонента, для исключения, например, умышленной подачи частным вузом программы базового ВО содержательно соответствующего «бакалавриату по-старому» в виде ООП содержательно соответствующей «специалитету по-старому» с целью повышения привлекательности программы и привлечения наибольшего количества студентов на коммерческой основе).

Следующий вид профессиональной деятельности, наличие которого имеет значение при трудоустройстве выпускников, – педагогический. Так, например, выпускник юридического вуза без педагогического компонента не будет соответствовать квалификационным требованиям, предъявляемым к преподавателю образовательной организации высшего образования¹; и ему потребуется соответствующее восполнение этого элемента как минимум посредством освоения программы профессиональной переподготовки педагогического свойства для возможности трудоустройства на должность преподавателя вуза. Это обстоятельство требует также детализации с точки зрения подачи информации гражданам.

Названные аспекты важны для обеспечения объективности сведений, поступающих от вузов абитуриентам и их родителям (законным представителям) и исключения фактов введения их в заблуждение, так как от этого зависит не только объем оказываемой образовательной услуги, но и предоставляемый обладателю диплома перечень прав.

Подводя итоги, констатируем, что названные в статье содержательные особенности проверки вузов при переходе на новую систему высшего образования позволят прокурорским работникам повысить эффективность проводимых проверок и положительно отразятся на обеспечении соблюдения прав граждан на образование.

¹ Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей руководителей и специалистов высшего профессионального и дополнительного профессионального образования: Приказ Минздравсоцразвития России от 11.01.2011 № 1н. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Список источников

1. Коршунова О.Н., Омелянович В.В., Тимошук К.И. Концептуальные основы государственно-правового механизма защиты прав граждан на образование в современных условиях / О.Н. Коршунова, В.В. Омелянович, К.И. Тимошук // Вестник Томского государственного университета. 2023. № 490. С. 198–205.
2. Омелянович В.В. Актуальные аспекты подготовки кадров для органов прокуратуры в вопросах надзора за исполнением законодательства в сфере высшего образования / В.В. Омелянович // Роль прокуратуры в построении правового государства: история и современность (к 300-летию российской прокуратуры): сб. ст. по мат-лам науч.-практ. круглого стола / отв. ред. Е.Ю. Антонова. Владивосток, 2022. С. 109–112.
3. Омелянович В.В. Актуальные вопросы привлечения специалиста к проведению прокурорской проверки исполнения требований законов образовательными организациями высшего образования / В.В. Омелянович // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. 2022. № 1. С. 174–178. DOI 10.37882/2223-2974.2022.01.32.
4. Омелянович В.В. Актуальные вопросы прокурорской проверки исполнения законов образовательными организациями высшего образования при проведении приемных кампаний / В.В. Омелянович // Наука на службе Закону (к 60-летию НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации): Сб. мат-лов Междунар. науч.-практ. конф., Москва, 30 мая 2023 года. Москва: Университет прокуратуры РФ, 2023. С. 140–145.
5. Омелянович В.В. Особенности прокурорской проверки патриотического воспитания обучающихся / В.В. Омелянович // Законность. 2025. № 6(1088). С. 22–28.
6. Омелянович В.В. Прокурорская проверка подготовки научно-педагогических кадров / В.В. Омелянович // Законность. 2023. № 6 (1064). С. 13–16.

Информация об авторе

В.В. Омелянович – доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

Научная статья
УДК 34

ОСОБЕННОСТИ СОХРАНЕНИЯ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ, ЯВЛЯЮЩИХСЯ ЗАХОРОНЕНИЯМИ

Ольга Владимировна АНДРЕЕВА

*Прокуратура г. Санкт-Петербурга,
г. Санкт-Петербург, Россия, olkandreeva@yandex.ru*

Аннотация: В статье обозначены имеющиеся особенности и возникающие вопросы при обеспечении сохранности объектов культурного наследия, являющихся отдельными захоронениями.

Ключевые слова: объекты культурного наследия, захоронения

Особая значимость сохранения историко-культурного наследия не вызывает сомнений, в последние годы данному вопросу уделяется повышенное внимание с точки зрения его способности нести в себе историческую память, неоспорима его роль в определении культурной идентичности и формировании культурного суверенитета государства.

То, что захоронения могут являться объектами культурного наследия (далее – Объекты, ОКН) следует из Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Закон № 73-ФЗ), согласно статье 3 которого захоронения могут быть памятниками, в том числе в составе ансамблей, к которым закон относит и некрополи, а места захоронений жертв массовых репрессий могут признаваться достопримечательными местами.

Каждый из этих видов, безусловно, имеет свою специфику, но в данном исследовании мы ограничимся только отдельными захоронениями, являющимися ОКН, расположенными на кладбищах.

Закон № 73-ФЗ не содержит специальных норм и требований, касающихся исключительно вопросов сохранения отдельных захоронений.

Если мы проанализируем, какие упоминания имеются в Законе № 73-ФЗ относительно отдельных захоронений, то увидим, что это нормы, касающиеся:

- отсутствия требований по установке информационных надписей и обозначений (ст. 27 Закона № 73-ФЗ);
- отсутствия требований об установлении защитных зон (ст. 34.1 Закона № 73-ФЗ);
- отсутствия требований об утверждении охранных обязательств (ст. 47.6 Закона № 73-ФЗ).

Если особых требований не существует, то почему же возникает вопрос сохранности ОКН, являющихся захоронениями?

В ходе надзорной деятельности прокуроры часто сталкиваются с тем, что захоронения, являющиеся ОКН, надлежащим образом не содержатся по причине отсутствия ответственных лиц.

Пункт 5 статьи 2 Закона 73-ФЗ отдельно акцентирует внимание, что данным законом не регулируется оформление права собственности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований на Объекты, являющиеся отдельными захоронениями.

Обратимся к практике Санкт-Петербурга.

Постановлением Тринадцатого арбитражного апелляционного суда (далее – Суд) от 16.05.2025 по делу № А56-79988/2023 отказано в удовлетворении иска Комитета по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры (далее – КГИОП) к СПб ГКУ «Специализированная служба Санкт-Петербурга по вопросам похоронного дела» (далее – Служба) об обязанности выполнить ремонт ОКН федерального значения «Могила Романовского Г.Д. (1831–1906), геолога» (далее – Могила).

Основанием для предъявления иска явилось установленное в результате обследования КГИОП аварийное состояние Могилы: надгробие разрушено, крест поврежден, частично утрачен, постамент сброшен с основания.

Учитывая, что Могила расположена в границах кладбища, земельный участок под которым передан на праве постоянного (бессрочного) пользования Службе, требования заявлены именно к данному лицу.

Вместе с тем Служба ссыалась на то, что поскольку надгробия, могильные оградки и все, что находится в ее пределах, приобретаются родными и близкими умерших за счет их собственных денежных средств и в государственную собственность после захоронения не переходят, на каком-либо вещном праве Службе не передаются и в его владение не поступают, то они являются собственностью тех лиц, на чьи средства приобретены или изготовлены.

Суд пришел к выводу, что истцом не были учтены требования законодательства о погребении и похоронном деле.

По общему правилу законодательства об охране памятников обязанность выполнять работы по сохранению ОКН и осуществлять расходы на его надлежащее содержание лежит на его правообладателе (п. 1 ст. 47.3, п. 11 ст. 47.6 Закона № 73-ФЗ).

Действующим в Санкт-Петербурге Положением об организации похоронного дела, утвержденным постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 07.05.2006 № 210 (далее – Положение), определено понятие лица, ответственного за захоронение, которое обязано содержать склепы, могилы, надмогильные сооружения, живую изгородь могил в надлежащем порядке, своевременно производить поправку могильных холмов, ремонт и окраску надмогильных сооружений, расчистку проходов у могил (п. 9.2 Положения).

В соответствии с Положением (п. 5) Служба обеспечивает эксплуатацию и содержание кладбищ на территории города, заключает договоры на выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбищ, в результате которых лица, заключившие такие договоры наделяются полномочиями администрации кладбища.

Установленная пунктом 9.1 Положения обязанность администрации кладбища обеспечивать сохранность надмогильных сооружений не соответствует понятию сохранения ОКН.

Вместе с тем, предусмотренная пунктом 9.7 Положения обязанность администрации кладбища обеспечивать сохранность имеющих историко-культурную ценность бесхозных (брошенных) надмогильных сооружений требует признания их таковыми в установленном законодательством порядке.

С учётом изложенного, Суд пришел к выводу, что законных оснований возложения на Службу обязанности выполнять работы по сохранению ОКН в отношении Могилы, имеющей признаки брошенной, однако не признанной в установленном законом порядке бесхозной, не имеется.

Исходя из анализа данного судебного дела следует вывод о межотраслевом характере регулирования вопроса использования, содержания и сохранения отдельных захоронений, являющихся ОКН, а также соотношении понятий, содержащихся в законодательстве об охране объектов культурного наследия и о похоронном деле (например, идентично ли содержание дефиниции «захоронение» как вида памятника аналогичному понятию из сферы похоронного дела, которое может рассматриваться как вид деятельности или непосредственно прах умершего).

Объект культурного наследия имеет предмет охраны (те особенности объекта, которые подлежат обязательному сохранению и явились основанием для включения его в единый государственный реестр ОКН) и утвержденные границы его территории.

Если мы посмотрим, что признается предметом охраны у отдельных захоронений (например, предметом охраны ОКН регионального значения «Могила одной из первых комсомолок г. Сургута Александры Новосельцевой, зверски замученной во время кулацко-эсеровского мятежа в 1921 г.» является существующее местоположение захоронения и само захоронение (могила) с останками усопшей и сопровождающими захоронение предметами¹; предмет охраны ОКН федерального значения «Могила Спандаряна Сурена Спандаровича (1882–1916)» – местонахождение памятника, захоронение (могила) и захоронение тела (останков) человека, надгробное сооружение²; предмет охраны ОКН федерального значения «Могила Репина И.Е. (1844–1930), художника»: объемно-пространственное и архитектурно-художественное решение; скульптурное портретное изображение; содержание и характерные особенности надгробной надписи³), то увидим, что захоронение с точки зрения законодательства об охране памятников не соответствует понятию захоронения в похоронном деле.

Отсюда возникает много вопросов, которые требуют дальнейшего исследования и правового урегулирования: кто должен нести бремя содержания захоронения, если оно является объектом культурного наследия (родственники или публично-правовые образования), как в данном случае соотносятся правовой режим объекта культурного наследия и правовой режим места погребения, возможно ли признание права собственности на отдельные захоронения в границах кладбища, а также какой «установленный законом» порядок признания захоронений «бесхозными» применим в данном случае, кто уполномочен принимать такие решения: орган

¹ Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации: открытые данные [Электронный ресурс] / Минкультуры России. URL: <https://opendata.mkrf.ru/opendata/7705851331-egrkn/65/369747> (дата обращения: 28.03.2026).

² Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации: открытые данные [Электронный ресурс] / Минкультуры России. URL: <https://opendata.mkrf.ru/opendata/7705851331-egrkn/65/377003> (дата обращения: 28.03.2026).

³ Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации: открытые данные [Электронный ресурс] / Минкультуры России. URL: [3 https://opendata.mkrf.ru/opendata/7705851331-egrkn/65/369135](https://opendata.mkrf.ru/opendata/7705851331-egrkn/65/369135) (дата обращения: 28.03.2026).

охраны памятников, орган управления имуществом, специализированная служба похоронного дела или администрация кладбища?

Представляется, что обязанность сохранения захоронений, являющихся ОКН, должна лежать на органах публичной власти, при этом к отдельным захоронениям, расположенным на кладбищах, неприменим порядок признания вещи бесхозной, предусмотренный ст. 225 Гражданского кодекса Российской Федерации, так как земельные участки, занятые захоронениями, изъяты из оборота, могут находиться только в государственной или муниципальной собственности. В данном случае признание захоронения «брошенным» необходимо в целях обеспечения публичного интереса и может осуществляться в административном порядке, определенном, например, региональным нормативным правовым актом до урегулирования данного вопроса федеральным законодателем. При этом очевидна «несостыковка» понятийного аппарата Земельного кодекса РФ с законом об охране памятников и законодательстве о похоронном деле, которая может быть преодолена внесением соответствующих изменений, на что указывалось также ранее проведенными исследованиями [1,2].

До прояснения ответов на данные вопросы со стороны федерального или регионального законодателя в целях обеспечения сохранности указанных объектов культурного наследия прокурорами могут быть реализованы предоставленные им полномочия не только в надзорной, но и правотворческой деятельности.

Список источников

1. Аксенов Н.А., Волобуев Д.О. Нормативно-правовое регулирование оборота земельных участков, занятых гражданскими и военными захоронениями / Н.А. Аксенов, Д.О. Волобуев // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2020. № 2 (44).
2. Бурганова Г.В. Правовой режим земель гражданских и воинских захоронений / Г.В. Бурганова. Казань: Издательство Казанского университета, 2024. 206 с.

Информация об авторе

О.В. АНДРЕЕВА – прокурор отдела по надзору за исполнением законодательства в сфере экономики и экологии управления по надзору за исполнением федерального законодательства прокуратуры г. Санкт-Петербурга.

ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПРОКУРАТУРЫ

Елена Владимировна БЫКАДОРОВА

*Санкт-Петербургский университет МВД России,
г. Санкт-Петербург, Россия, nauka2020-bykadorova@mail.ru*

Аннотация. В статье рассматриваются основные этапы становления российской прокуратуры с момента ее учреждения Петром I в 1722 году до современного этапа конституционных преобразований. Анализируется эволюция правового статуса, функций и полномочий прокуратуры в имперский, советский и постсоветский периоды. Делается вывод о сохранении сущностной природы прокуратуры как «стража закона» на протяжении трех веков.

Ключевые слова: прокуратура России, прокурорский надзор, история государства и права, Петр I, конституционные поправки

12 января 1722 года Петр I подписал указ об учреждении должности генерал-прокурора. Эта дата считается началом истории российской прокуратуры – института, которому предстояло пройти трехвековой путь развития. Как отмечает О.С. Капинус, ректор Университета прокуратуры Российской Федерации, «за прошедшие три столетия не раз менялось общественно-политическое устройство страны, а с ним и принципы организации деятельности прокуратуры, трансформировались её функции и полномочия. Одно оставалось неизменным – прокуратура всегда стояла на страже закона» [1].

Обращение к истории отечественной прокуратуры имеет не только академическое значение, но и глубокое практическое значение. Понимание закономерностей и тенденций развития этого института позволяет осмыслить его современное место в системе публичной власти, оценить перспективы дальнейшего реформирования и определить пути повышения эффективности прокурорской деятельности.

Имперский период

Учреждение прокуратуры явилось логическим продолжением реформ Петра I. Генерал-прокурор, по замыслу императора, должен был стать «оком государевым». Первым на эту должность был назначен П.И. Ягужин-

ский. Как отмечает А.И. Гальченко, в отличие от фискальной службы, созданной ранее, прокуроры действовали гласно и были нацелены не столько на выявление нарушений, сколько на их предупреждение [2].

Генерал-прокурор обладал исключительными полномочиями: ни одно решение Сената не имело силы без его согласия. В XVIII веке прокуратура пережила периоды ослабления и восстановления. Как отмечают Г.А. Жолобова и А.В. Романюк, правители, приходившие к власти в ходе дворцовых переворотов, порой тяготились органом блюстителя законности, однако эти периоды лишь подтверждали закономерность: сильное государство нуждается в сильной прокуратуре [3]. Расцвет института пришелся на правление Екатерины II, когда генерал-прокуроры стали ключевыми фигурами в государственном управлении.

Особый этап развития прокуратуры связан с судебной реформой 1864 года. Судебные уставы провозгласили принципы независимости суда, гласности и состязательности. Прокуратура была освобождена от несвойственных ей функций общего надзора и сосредоточена на участии в судебных стадиях уголовного преследования. Как отмечается в монографии Г.К. Жукова, судебная реформа 1864 года заложила основы современного понимания роли прокурора в уголовном процессе [4]. В этот период сформировалась корпорация профессиональных прокуроров.

Советский период

После Октябрьской революции 1917 года дореволюционная судебная система была упразднена. Однако уже в 1922 году Положением о прокурорском надзоре учреждалась Государственная прокуратура в составе Наркомата юстиции.

Советская прокуратура восприняла идею «высшего надзора» за исполнением законов, наполнив ее идеологическим содержанием. В соответствии с Конституцией СССР 1977 года прокуратура осуществляла надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми государственными органами, предприятиями, общественными организациями, должностными лицами и гражданами.

Важной особенностью советской прокуратуры являлась предупредительная направленность деятельности. Прокуроры обладали правом принесения протестов, представлений, предостережений, что позволяло не только реагировать на допущенные нарушения, но и предотвращать их.

Сложилась строго централизованная система органов прокуратуры, подчиненных Генеральному прокурору СССР. Прокуроры назначались на местах и были независимы от местных органов власти, что обеспечивало единство надзора.

Постсоветский период

Распад СССР и принятие Закона «О прокуратуре Российской Федерации» (1992) положили начало новому этапу. Ключевые изменения: упразднение надзора за гражданами; запрет на вмешательство в хозяйственную деятельность; приоритет надзора за соблюдением прав и свобод человека.

Конституция 1993 года определила основы правового статуса прокуратуры в статье 129. В научной литературе велись дискуссии о месте прокуратуры в системе разделения властей. Как отмечает Р.Н. Гусейнов, проблема правового статуса прокуратуры оставалась предметом научных дискуссий на протяжении всех 1990-х и 2000-х годов [5]. Закон 1995 года установил, что прокуратура не входит ни в одну из ветвей власти, являясь самостоятельным государственным институтом.

В 2000-е годы продолжилось реформирование. Как отмечается в исследовании, опубликованном в журнале «Юридический мир» в 2024 году, судебно-правовая реформа, начатая в 1990-е годы, продолжается и в современный период, затрагивая в том числе и статус прокуратуры [6]. Создание Следственного комитета изменило соотношение полномочий прокурора и следователя.

А.Ю. Винокуров акцентирует внимание на роли прокуратуры в формировании правового государства. По его мнению, прокуратура является важнейшим инструментом обеспечения верховенства закона и защиты прав граждан, что особенно значимо на современном этапе развития российской государственности [7].

Современный этап: конституционная реформа 2020 года

Конституционная реформа 2020 года внесла существенные изменения в статью 129 Конституции РФ. В новой редакции:

1. Прокуратура определена как единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов.

2. Генеральный прокурор и его заместители назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

3. Закреплен принцип единой системы публичной власти, в которую включена прокуратура.

Как отмечает В.А. Подеико, в поправках к Конституции 2020 года была подтверждена особая роль прокуратуры в государственном механизме России, что создало предпосылки для дальнейшего развития законодательства о прокуратуре [8].

А.Ю. Ульянов в своей монографии «Прокуратура в единой системе публичной власти» отмечает, что закрепление принципа единства системы публичной власти позволило более четко определить место прокуратуры в государственном механизме и ее взаимодействие с другими органами [9].

Современные функции прокуратуры включают: надзор за исполнением законов; надзор за соблюдением прав и свобод; уголовное преследование; координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; антикоррупционную экспертизу нормативных актов; участие в правотворчестве; международное сотрудничество.

Как отметил Председатель Государственной Думы С.Е. Нарышкин, антикоррупционные задачи ставились перед прокуратурой изначально, с момента ее учреждения Петром I, и сегодня прокуратура активно использует предоставленные полномочия в этой сфере [10].

Особый интерес представляет исследование В.А. Подеико о процессуальном статусе прокурора в административном судопроизводстве. Автор обосновывает тезис о том, что прокурор выступает в административном процессе как представитель общих государственных публичных интересов.

Несмотря на конституционное закрепление статуса прокуратуры, ряд проблем остается дискуссионным. Р.Н. Гусейнов отмечает необходимость более четкого закрепления полномочий и функций прокуратуры в Конституции для повышения прозрачности и эффективности ее деятельности.

Заключение

Трехвековая история отечественной прокуратуры демонстрирует преемственность этого института. Созданная Петром I как «око государево», прокуратура прошла путь от надзорного органа при Сенате до самостоятельного конституционного института.

На каждом историческом этапе прокуратура адаптировалась к изменяющимся условиям, трансформировала функции, но сохраняла свою сущностную природу. Как отмечает О.С. Капинус, «одно оставалось неизменным – прокуратура всегда стояла на страже закона, защищала интересы государства и права граждан».

Современный этап развития прокуратуры связан с конституционным закреплением ее статуса в единой системе публичной власти, расширением

антикоррупционных функций. Конституционная реформа 2020 года создала правовую основу для дальнейшего развития прокуратуры как ключевого института обеспечения верховенства закона.

Анализ исторического пути позволяет сделать вывод, что развитие прокуратуры шло по пути расширения функций при сохранении централизованной структуры и независимости. Эта модель, уникальная в мировой практике, доказала свою эффективность в различных исторических условиях.

Список источников

1. Капинус О.С. Эволюция российской прокуратуры: путь длиною в 300 лет / О.С. Капинус // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2021. № 12. – С. 60–68.
2. Гальченко А.И. Исторические аспекты деятельности Российской прокуратуры по предупреждению нарушений законов / А.И. Гальченко // Lex Russica. 2017. № 9. С. 22–35.
3. Жолобова Г.А., Романюк А.В. Становление российской прокуратуры в XVIII веке: 300 лет на страже закона / Г.А. Жолобова, А.В. Романюк // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2022. № 1 (51). С. 29–37.
4. Жуков Г.К. Эволюция полномочий прокурора в России в сфере уголовного преследования лиц, совершивших преступления (XVIII–XXI века): монография. М. : ИН-ФРА-М, 2025. – 451 с.
5. Гусейнов Р.Н. Роль прокуратуры в государственном механизме России: конституционное и законодательное регулирование / Р.Н. Гусейнов // Человек. Социум. Общество. 2025. № 12. С. 196–201.
6. Прокуратура Российской Федерации в контексте судебно-правовой реформы XXI века // Юридический мир. 2024. № 7. С. 49–54.
7. Винокуров А.Ю. К вопросу о роли прокуратуры в формировании правового государства / А.Ю. Винокуров // Прокуратура Российской Федерации: вектор развития и роль в формировании демократического правового государства: сборник материалов Международной научно-практической конференции. Чебоксары, 2021. С. 111–115.
8. Подеико В.А. О процессуальном статусе прокурора во внесудебном административном производстве / В.А. Подеико // Российское право: образование, практика, наука. 2025. № 4. С. 102–112.
9. Ульянов А.Ю. Прокуратура в единой системе публичной власти: монография. М.: РИОР: Наука, 2024. 125 с.
10. Нарышкин С.Е. Выступление на круглом столе «О практике реализации и перспективах развития антикоррупционного законодательства». М.: Государственная Дума, 2012.

Информация об авторе

Е.В. Быкадорова – старший преподаватель кафедры уголовного процесса Санкт-Петербургского университета МВД России.

ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ МОЛОДОГО СОТРУДНИКА ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ С УЧЁТОМ РОЛИ ПРОКУРАТУРЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Дарья Алексеевна ДАВЫДОВА

*Северо-Западная транспортная прокуратура,
г. Санкт-Петербург, Россия, dashuta_yukusheva@mail.ru*

Аннотация: В статье рассматривается роль прокуратуры в современной России, её влияние на особенности становления молодого сотрудника органов прокуратуры.

Ключевые слова: прокуратура, прокурорский надзор, патриотическое воспитание, молодежный совет

Изначально при Петре I прокуратура в Российской империи создавалась как «око государево», так Петр I, представляя сенаторам первого генерал-прокурора Ягужинского Павла Ивановича, сказал: «Вот мое око, коим я буду все видеть» Позже в Указе от 27 апреля 1722 года «О должности генерал-прокурора» отмечено: «И понеже сей чин – яко око наше и стряпчий о делах государственных, того ради надлежит верно поступать, ибо перво на нем взыскано будет» [5].

По первоначальному замыслу Петра I, генерал-прокурор должен был выступать в роли высшего должностного лица в государственном аппарате, в руках которого сосредоточивался бы надзор за правильным и законным ходом управления страной, и прежде всего ее центральными учреждениями.

Предполагалось, что генерал-прокурор должен стоять на страже интересов государя, государства, церкви и всех граждан, которые не могут сами защитить свои интересы. Однако в ходе дальнейшей работы над указом о функциях прокуратуры Петр отказался от таких всеобъемлющих обязанностей генерал-прокурорской должности. Центр тяжести переносился исключительно на надзирающую роль генерал-прокурора за деятельностью всех государственных органов, и прежде всего Сената [6].

Можно ли современную прокуратуру считать «оком государства» или роль органов прокуратуры потерпела значительные перемены?

На сегодняшний день органы прокуратуры в соответствии с частью 1 статьи 1 Федерального закона от 17.01.1992 №2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» осуществляют надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями¹.

Но при этом понятие «надзор» значительно расширилось за последнее время, так как на настоящий момент прокурорский надзор – это не бездейственное наблюдение и выявление нарушений, современный прокурорский надзор предполагает принятие органом прокуратуры действенных мер по устранению нарушений и восстановлению нарушенных прав, т. е. прокурорский надзор должен быть эффективным.

Об этом не раз подчеркивалось в нормативно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры, например, в указах по основным видам надзора закреплено требование о проведении эффективного надзора, а также в решениях по итогам оперативных совещаний и заседаний коллегии.

Президент Российской Федерации Путин В.В. в своём выступлении на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры 19.03.2026 отметил, что приоритетным направлением деятельности прокуратуры на настоящий момент является защита трудовых и социальных прав, которая требует безотлагательного восстановления справедливости в случаях задолженности по заработной плате. Также Президент подчеркнул, что особого внимания требует защита прав несовершеннолетних и пожилых людей, других социально уязвимых групп. На особом контроле также должно находиться восстановление прав граждан, потерявших в результате атак киевского режима жильё и имущество, а также защита прав участников СВО и членов их семей².

Кроме того, глава государства, напомнил о важности профилактики противоправных деяний, особенно среди детей и подростков, о первостепенной значимости борьбы с экстремизмом и терроризмом.

¹ О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 : [в редакции от 25 декабря 2025 года]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

² URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/79360>.

Таким образом, на сегодняшний день роль органов прокуратуры значительно шире, в современных реалиях на органы прокуратуры ложится ответственная миссия стать действенным мечом справедливости государства в защите нарушенных прав граждан, в особенности граждан, которые относятся к категории социально-незащищённых, а также голосом разума для граждан, в особенности детей и подростков посредством осуществления профилактических и просветительных мероприятий.

В современных реалиях, где сейчас превалирует «поколение Z», представители которого не включаются в задачу без чёткого понимания личной выгоды и смысла, поскольку для них приоритетом является внутреннее спокойствие, а не героизм¹, найти и воспитать молодого сотрудника прокуратуры, который не только справится с этой важной миссией, но и будет нести её с честью, достаточно тяжело.

Система подготовки кадров работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации включает в себя следующие элементы: обучение студентов по целевому направлению, обучение молодых специалистов в межрегиональных центрах профессионального обучения, повышение квалификации прокурорских работников, стажировка прокурорских работников, участие прокурорских работников в работе конференций, развитие института наставничества, самостоятельная учеба по индивидуальным планам².

Но в современных условиях этого порой недостаточно, поскольку сейчас на первое место выходит патриотическое воспитание молодых сотрудников, ведь только истинно любя свою Родину и свой народ, как бы это пафосно не звучало, можно с гордостью нести миссию органов прокуратуры в современной России.

В связи с этим, весьма оправдано, в последние годы в органах прокуратуры уделяется повышенное внимание патриотическому воспитанию, в частности Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 14.09.2022 № 510 утверждена Концепция совершенствования системы государственно-патриотического воспитания в прокуратуре Российской Федерации. Во исполнение указанного приказа мероприятия патриотической направленности стали важной составной частью профессионального формирования молодого сотрудника органов прокуратуры, в том числе

¹ URL: <https://kids.skillbox.ru/blog/pokolenie-z-kak-ponyat-zumerov-i-naiti-obshchii-yazik>.

² О системе подготовки кадров, дополнительного профессионального образования работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 22 декабря 2021 г. № 774. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

межрегиональные центры обучения стараются включить в планы обучения как можно больше просветительно-патриотических мероприятий.

Представляется необходимым не только продолжить, но и расширить данную положительную практику, к примеру в каждом органе прокуратуры можно создать молодежные советы, которые бы объединяли молодых сотрудников. В рамках молодежных советов молодые сотрудники смогут не только организовывать проведение различных просветительно-патриотических, благотворительных и иных мероприятий, но и будут иметь возможность делиться приобретенным профессиональным опытом, что будет способствовать укреплению профессионального сообщества, а также рождению новых смелых идей развития прокурорского надзора и органов прокуратуры в целом.

Список источников

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года : с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 14 марта 2020 года // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 11. – Ст. 1416.
2. О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 : [в редакции от 25 декабря 2025 года]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Об утверждении Концепции совершенствования системы государственно-патриотического воспитания в прокуратуре Российской Федерации: приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 14.09.2022 № 510. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 22 декабря 2021 г. № 774 «О системе подготовки кадров, дополнительного профессионального образования работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 22 декабря 2021 г. № 774. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Реформы Петра I: Сб. док. – М.: Гос. соц.-экон. изд-во, 1937 // Электронная библиотека исторических документов: [сайт]. URL: <https://docs.historyrussia.org/ru/nodes/316964#mode/inspect/page/4/zoom/4> (дата обращения: 28.03.2026).
6. Звягинцев, А.Г., Орлов Ю.Г. Око государево. Российские прокуроры. XVIII век / А.Г. Звягинцев. М.: Российская политическая энциклопедия, 1994. – 318 с.

Информация об авторе

Д.А. Давыдова – помощник Волховстроевского транспортного прокурора Северо-Западной транспортной прокуратуры.

ЭВОЛЮЦИЯ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ РОССИЙСКОЙ ПРОКУРАТУРЫ (ИСТОРИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)

Геннадий Владимирович ДЫТЧЕНКО

*Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации,
г. Санкт-Петербург, Россия, dytchenko.genn@yandex.ru*

Аннотация: В статье на основе историко-управленческого анализа рассматривается эволюция организационной структуры российской прокуратуры с момента её учреждения Петром I до современного этапа. Выявлены основные этапы развития: от фрагментарной системы с элементами коллегиальности к жёстко централизованной вертикали в советский период и к современной модели единой федеральной централизованной системы, сочетающей единоначалие с элементами коллегиальности. Показано, что трансформация структуры обусловлена наделением прокуратуры новыми функциями (общий надзор, уголовное преследование, координация борьбы с преступностью и др.) в ответ на вызовы соответствующего исторического периода. Проанализированы современные тенденции: оптимизация экстенсивной структуры (слияние районных прокуратур), развитие интенсивной составляющей (распределение обязанностей, планирование), цифровая трансформация, внедрение элементов матричной структуры. Сформулированы перспективные направления дальнейшего развития организационной структуры прокуратуры.

Ключевые слова: прокуратура, организационная структура, эволюция, централизация, единоначалие, коллегиальность, историко-управленческий анализ, цифровая трансформация, функции прокуратуры

Динамика социально-экономических, политических и технологических преобразований в современной России обуславливает необходимость постоянного совершенствования организации деятельности всех государственных институтов, включая прокуратуру. Представляется, что наиболее значимой закономерностью непрерывного развития российского государства является усиление роли и статуса прокуратуры в ответ на возрастающие вызовы и угрозы законности и правопорядку. Как обоснованно отмечается в науке, сложность и многообразие элементов организации работы не позволяют дать её исчерпывающее описание, однако практика даёт воз-

возможность сформировать перечень обязательных организационных условий, что важно при историческом анализе [2, с. 23]. В связи с этим обращение к истории становления и развития организационной структуры прокуратуры приобретает не только теоретическое, но и прикладное значение, позволяя выявить закономерности, тенденции и определить перспективы её дальнейшего совершенствования. В контексте настоящего исследования, проводимого в рамках научной дискуссии о перспективах организационного развития прокуратуры, особый интерес представляет анализ того, как наделение прокуратуры новыми функциями в ответ на вызовы соответствующего исторического периода обуславливало трансформацию её организационной структуры, а также как развитие организационной структуры отражало переход от простых линейных форм управления к более сложным.

Цель настоящего исследования – выявление закономерностей, этапов и движущих сил эволюции организационной структуры российской прокуратуры от коллегиального руководства к единой централизованной системе, а также оценка её современного состояния и тенденций развития. Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе организации и функционирования российской прокуратуры. Предметом – правовые и организационные основы, определяющие структуру и систему прокуратуры на различных исторических этапах. Методологическую основу исследования составляют системно-структурный анализ, историко-правовой, формально-юридический, сравнительно-правовой методы, а также метод анализа правоприменительной практики. С позиций организационной теории продуктивно различать экстенсивную (пространственную) и интенсивную (временную) составляющие; устойчивость системы органов и штатной численности выступает условием для совершенствования динамических аспектов – распределения обязанностей, планирования, контроля [5, с. 24–31].

Прокуратура Российской Федерации представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов¹. История её организационного разви-

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). – Официальный интернет-портал

тия насчитывает три столетия, в течение которых структура прокуратуры прошла путь от фрагментарной системы с элементами коллегияльности до жёстко централизованной вертикали, а затем – к современной модели, сочетающей централизацию с элементами коллегияльности и адаптирующейся к условиям цифровой трансформации государственного управления. Как подчёркивает Б.З. Мильнер, организации не могут быть предметом изучения только одной науки – теории организации; они должны рассматриваться как предмет междисциплинарного изучения [8, с. 1]. Применительно к прокуратуре это означает необходимость использования знаний о закономерностях построения и развития организационных систем, накопленных в экономике, социологии управления, менеджменте. В теории организации различают два основных аспекта организации – пространственный и временной, что позволяет выделить в системе два вида структуры – экстенсивной (развёрнутой в пространстве) и интенсивной (во времени) [3, с. 116–119]. Полагаем, что именно эта концепция наиболее адекватно описывает логику развития прокурорской системы, где устойчивость экстенсивной структуры (система органов, штатная численность, территориальное размещение) является необходимым условием для последующего совершенствования интенсивной (динамической) составляющей, связанной с распределением обязанностей, планированием, контролем и координацией [5, с. 24–31].

Учреждение прокуратуры в России было осуществлено тремя основными указами Петра I. Именным Высочайшим Указом от 12 января 1722 г. предписывалось: «Быть при Сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору»¹. Указом от 27 апреля 1722 г. «О должности генерал-прокурора» определялись основные обязанности и полномочия генерал-прокурора по надзору за Сенатом и руководству подчинёнными органами прокуратуры². Суть самой должности прокурора Пётр I определил следующим образом: «Сей чин яко око наше и стряпчий о делах государственных». Прокуратура создавалась как орган, осуществ-

правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.04.2026); Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 30.12.2025). – Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.04.2026).

¹ Указ Петра I от 12 января 1722 г. «О бытии в надворных судах прокурорам и о принятии доносов от фискалов и людей». URL: <https://www.prilib.ru/item/405286> (дата обращения: 14.04.2026).

² Указ Петра I от 27 апреля 1722 г. «О должности генерал-прокурора». URL: <https://www.docs.historyrussia.org/ru/nodes/316964> (дата обращения: 14.04.2026).

ляющий от имени и по поручению верховной власти повсеместный и постоянный надзор за действиями и решениями Правительствующего сената, других центральных и местных учреждений. Организационная структура прокуратуры в этот период отличалась фрагментарностью. Прокуратура не представляла собой обособленной системы: при коллегиях состояли прокуроры, подчинявшиеся генерал-прокурору, однако внутри коллегий они действовали в системе коллегиального принятия решений. Сам генерал-прокурор занимал двойственное положение – одновременно являлся главой прокуратуры и высшим должностным лицом Сената. С 1802 г. институт прокуратуры стал составной частью Министерства юстиции, а министр юстиции по должности стал генерал-прокурором¹. В XIX – начале XX в., особенно после судебной реформы 1864 г., установившей, что «при судебных местах необходимы особые прокуроры», прокуратура была включена в состав судебного ведомства². Судебная реформа 1864 г. наделила прокуратуру новой функцией – участия в суде в качестве государственного обвинителя³. Это потребовало создания соответствующих организационных структур – прокуратур при судебных палатах и окружных судах. Таким образом, организационная структура дореволюционной прокуратуры представляла собой линейный тип построения, однако эта система не была единой и централизованной в современном понимании, поскольку прокуратура входила в состав иных государственных ведомств.

Октябрьская революция 1917 г. привела к упразднению дореволюционной прокуратуры. Однако потребность в органе надзора за законностью быстро обнаружилась. Переломным моментом стало принятие ВЦИК 28 мая 1922 г. Положения о прокурорском надзоре [6 (нормативный акт)]⁴. Согласно Положению, в составе Народного комиссариата юстиции была учреждена Государственная Прокуратура, во главе которой стоял Народный Комиссар Юстиции, являвшийся Прокурором Республики. Положение

¹ Манифест от 08.09.1802 «Об учреждении Министерств» // Реформаторские и конституционные проекты в России. – Текст : электронный. – URL: <https://base.garant.ru/58101807/> (дата обращения: 16.04.2026).

² Учреждение судебных установлений (утв. 20.11.1864) // Судебные Уставы 20 ноября 1864 года, с изложением рассуждений, на коих они основаны. – Текст : электронный. – URL: https://civil.consultant.ru/sudeb_ustav/ (дата обращения: 16.04.2026).

³ Устав уголовного судопроизводства (утв. 20.11.1864) // Судебные Уставы 20 ноября 1864 года, с изложением рассуждений, на коих они основаны. — Текст : электронный. — URL: https://civil.consultant.ru/sudeb_ustav/ (дата обращения: 16.04.2026).

⁴ Постановление ВЦИК от 28 мая 1922 г. «Положение о прокурорском надзоре». URL: <https://docs.historyrussia.org/ru/nodes/351221> (дата обращения: 14.04.2026).

установило систему органов прокуратуры, включавшую Прокуратуру РСФСР, прокуратуры автономных республик, областей, губерний, а также прокуратуру при Верховном Суде РСФСР. Важно отметить, что, начиная с 1922 г. российская прокуратура впервые начала осуществлять полномочия по возбуждению уголовного преследования, что существенно расширило её функциональную компетенцию. Ключевую роль в обосновании необходимости единой централизованной системы сыграл В.И. Ленин. В письме «О «двойном» подчинении и законности» он аргументировал необходимость создания общесоюзного прокурорского надзора, независимого от местных властей, что впоследствии было воспринято при формировании союзного законодательства [1, с. 11–17]. Функция уголовного преследования, закреплённая за прокуратурой в 1922 г., потребовала создания в структуре прокуратуры специализированных подразделений по надзору за следствием и дознанием, что стало первым шагом к формированию функциональной структуры наряду с линейной.

Окончательное завершение формирования единой централизованной системы произошло с принятием Конституции СССР 1936 г. В соответствии со ст. 117 Конституции СССР, «органы прокуратуры осуществляют свои функции независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Прокурору СССР». Конституция СССР 1936 г. передала все прокурорские органы из ведения наркоматов юстиции союзных республик в прямое подчинение Прокурору СССР¹. Процесс централизации был завершён Постановлением СНК СССР от 20 июля 1936 г.², которым прокурорско-следственные органы были выделены из Наркомата юстиции РСФСР и переданы в Прокуратуру СССР. Система органов прокуратуры приобрела следующий вид: Прокуратура СССР, прокуратуры союзных республик, прокуратуры автономных республик, краёв, областей, прокуратуры городов, действующих на правах прокуратур областей, прокуратуры автономных областей, автономных округов, районные и городские прокуратуры. Постановлением СНК СССР от 5 ноября 1936 г. «О структуре Прокуратуры СССР»³ были проведены структурные изменения, создано 10 отделов, среди которых – общего надзора, уголовно-судебный и граждан-

¹ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.). URL: <https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/> (дата обращения: 14.04.2026).

² Постановление СНК СССР от 20.07.1936 «О выделении прокурорско-следственных органов из Наркомата юстиции РСФСР». – URL: <http://istmat.info/node/57191> (дата обращения: 15.04.2026).

³ Постановление СНК СССР от 05.11.1936 № 2222 «О структуре Прокуратуры СССР». – URL: <http://istmat.info/node/57192> (дата обращения: 15.04.2026).

ско-судебный и др. В состав Прокуратуры СССР входили военная, транспортная и водные прокуратуры. Такая система строилась на принципе строгой иерархической подчинённости: нижестоящие прокуроры назначались вышестоящими и были полностью подотчётны им. В литературе справедливо отмечается, что централизация прокуратуры была обусловлена необходимостью обеспечения законности в общесоюзном масштабе [10, с. 23–29].

Детальную регламентацию система, структура и принципы организации прокуратуры получили в Законе о прокуратуре СССР 1979 г.¹. В соответствии со ст. 12 этого Закона, «систему органов прокуратуры составляют Прокуратура Союза ССР, прокуратуры союзных республик, прокуратуры автономных республик, краёв, областей, прокуратуры городов, действующих на правах прокуратур областей, прокуратуры автономных областей, автономных округов, районные, городские прокуратуры». Впервые на законодательном уровне было закреплено положение о том, что органы прокуратуры составляют единую и централизованную систему – Прокуратуру СССР, возглавляемую Генеральным прокурором СССР, с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим. Законом о прокуратуре СССР 1979 г. за органами прокуратуры была закреплена координационная функция по борьбе с преступностью, что отражало потребность в объединении усилий различных правоохранительных органов в условиях роста преступности. Структура Прокуратуры СССР включала Генерального прокурора СССР, его заместителей, а также главные управления, управления и отделы по основным направлениям прокурорской деятельности. Таким образом, советский период развития организационной структуры прокуратуры характеризовался последовательным усилением централизации, созданием жёсткой иерархической вертикали и законодательным закреплением независимости прокурорской системы от региональных властей. Расширение функций прокуратуры – от общего надзора до уголовного преследования и координации деятельности правоохранительных органов – обусловило усложнение её организационной структуры, создание специализированных подразделений (управлений, отделов) по соответствующим направлениям деятельности.

¹ Закон СССР от 30.11.1979 «О прокуратуре СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1979. – № 49. – Ст. 843. – URL: https://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_10394.htm (дата обращения: 15.04.2026).

С распадом СССР возникла необходимость формирования российской прокуратуры как самостоятельной системы. Постановление Верховного Совета РСФСР от 15 ноября 1991 г.¹ заложило основу современной модели. Конституция РФ 1993 г. в ст. 129 закрепила принцип единой централизованной системы с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» 1992 г. (в редакции 1995 г.) детализировал систему и структуру. В соответствии со ст. 11 указанного Закона, систему прокуратуры Российской Федерации составляют Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры. Специализированные прокуратуры включают военные прокуратуры во главе с Главной военной прокуратурой, транспортные прокуратуры, природоохранные прокуратуры, прокуратуры по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях. В 2007 г. произошло изъятие следственного аппарата из прокуратуры с передачей его функций Следственному комитету, что существенно изменило функциональную нагрузку и организационную структуру прокуратуры, переориентировав её на надзорные функции.

Структура Генеральной прокуратуры РФ включает главные управления, управления и отделы. В Генеральной прокуратуре Российской Федерации, прокуратурах субъектов РФ и приравненных к ним специализированных прокуратурах образуются коллегии. В соответствии со ст. 20 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», коллегии являются совещательными органами, на основании решений которых соответствующие прокуроры издают приказы. Коллегия в Генеральной прокуратуре Российской Федерации возглавляется Генеральным прокурором РФ, в её состав по должности входят первые заместители и заместители Генерального прокурора Российской Федерации. Аналогичные коллегии образуются в прокуратурах субъектов Российской Федерации. Как подчёркивается в теории организации, наряду с методом аналогий и экспертно-аналитическим методом выделяется метод организационного модели-

¹ Постановление Верховного Совета РСФСР от 15 ноября 1991 года №1879-1 «Об образовании единой системы органов прокуратуры РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 48. Ст. 1661.

рования, который предполагает разработку графических отображений распределения полномочий; такой подход может быть использован при анализе построения коллегиальных и единоначальных начал в прокуратуре [6, с. 233–243]. Следует признать, что в современной модели российской прокуратуры, сочетающей единоначалие с элементами коллегиальности, единоначалие превалирует, при этом коллегиальность носит вспомогательный, рекомендательно-совещательный характер, не отменяя единоначалия. При этом в теории организации деятельности прокуратуры признано, что организационная структура оказывает непосредственное влияние на эффективность управления, а усложнение задач и развитие специализации наряду с классическим линейным типом построения обусловили возникновение и развитие функциональной организационной структуры [12, с. 11–12].

Принцип единоначалия как основа управления закреплён в п. 1 ст. 4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»: «подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации». Организационные механизмы реализации включают издание приказов, указаний, распоряжений, проведение контрольных и инспекционных проверок, а также кадровую политику. В органах прокуратуры существуют как вертикальные связи (подчинение нижестоящих звеньев вышестоящим), так и горизонтальные связи (связи между элементами внутри прокуратуры и между однопорядковыми прокуратурами) [12, с. 37–38]. В научной литературе обоснованно выделяют три подсистемы организации работы в прокуратуре: внутрифункциональную, внешнефункциональную и вспомогательную; управление при этом рассматривается как элемент организации работы, а не как более широкое понятие [7, с. 5–10]. Горизонтальные связи особенно важны при реализации сложных межфункциональных задач. В юридической науке продолжается дискуссия о соотношении понятий «единство» и «централизация» применительно к прокуратуре. Е.А. Алева-Герман подчёркивает дискуссионный характер подходов к принципу централизации и приводит его соотношение с принципом единства системы органов прокуратуры, она констатирует, что конституционная реформа 2020 г. привела к «явному ослаблению» принципа централизации, связывая это с изменением порядка назначения прокуроров и усилением роли Президента в кадровых вопросах [1, с. 11–17]. Однако,

по нашему мнению, речь идёт не столько об ослаблении централизации, сколько о её трансформации: сохраняя единую централизованную систему, прокуратура интегрируется в обновлённую конституционную модель публичной власти, что выражается в новом балансе полномочий между Президентом Российской Федерации, Советом Федерации и Генеральным прокурором Российской Федерации.

Законом РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ¹ ст. 129 Конституции Российской Федерации изложена в новой редакции. В ч. 1 ст. 129 закреплено, что прокуратура РФ – это «единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов». Внесены изменения в порядок назначения прокуроров: Генеральный прокурор Российской Федерации, его заместители, прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации. Таким образом, реформа Конституции 2020 г. оказала значительное воздействие на законодательное закрепление основополагающих начал устройства и деятельности российской прокуратуры.

В контексте совершенствования организационной структуры прокуратуры особого внимания заслуживают тенденции трансформации простого линейного управления к более сложным формам. В теории организации и управления принято различать линейную, функциональную, линейно-функциональную, дивизиональную и матричную структуры управления. Линейная структура образуется в результате построения аппарата управления только из взаимоподчинённых органов, подразделений и единиц [12, с. 19]. В органах прокуратуры линейная структура проявляется в иерархической подчинённости нижестоящих прокуроров вышестоящим. Однако по мере усложнения задач возникает потребность в развитии горизонтальных связей. Принцип взаимодействия между структурными подразделениями прокуратуры означает процесс налаживания внутрисистемных связей между разнопрофильными подразделениями для решения задач на межотраслевом или межфункциональном уровнях. Для решения кон-

¹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». – Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.04.2026).

кретных, в том числе долгосрочных, задач могут создаваться предметные рабочие группы, состоящие из ответственных работников разных подразделений. Межведомственные рабочие группы создаются, например, для противодействия коррупции, защиты трудовых прав граждан и др. Создание таких групп отражает переход от линейно-функциональной к матричной организационной структуре, где наряду с вертикальными (функциональными) связями возникают горизонтальные (проектные) связи, объединяющие специалистов из разных подразделений для достижения конкретных целей. В этой связи обращение к концепции организационного развития показывает, что эффективные преобразования требуют целостного (холистического) подхода, вовлечения сотрудников на всех уровнях и рассмотрения организации как открытой системы, способной к самообновлению [9, с. 3–8]. Такой подход позволяет получить синергетический эффект от объединения усилий специалистов разного профиля.

Таким образом, для достижения положительного эффекта организационные преобразования в прокуратуре следует проводить на всех уровнях:

иерархическом: оптимизация звенности управления, уточнение субординационных связей между нижестоящими и вышестоящими прокурорами, перераспределение надзорных полномочий для сокращения дублирования и ускорения вертикальных потоков решений;

функциональном: развитие горизонтальных связей между разнопрофильными подразделениями (например, отделами по надзору за следствием, за исполнением законов в социальной сфере, за уголовно-процессуальной деятельностью), создание постоянных и временных рабочих групп для решения межотраслевых задач, внедрение элементов матричной структуры, при которой специалисты подчиняются одновременно функциональному руководителю и руководителю проекта;

процессном: вовлечение всех уровней управления – от стратегического (Генеральная прокуратура) до оперативного (городские, районные прокуратуры) – в выработку, согласование и реализацию организационных решений, обеспечение обратной связи, делегирование части полномочий по корректировке программ на места с сохранением единоначалия.

В теории организации подчёркивается, что позитивность организационных изменений может оцениваться по разным критериям (эффективность, выживание, соответствие институциональным нормам), причём вы-

живание организации в динамичной среде не всегда прямо зависит от её текущей эффективности; это важно учитывать при выработке критериев успешности реформ в прокуратуре [13, с. 78–84]. Представляется, что изложенные меры в наибольшей степени соответствуют комплексному подходу к организационному развитию прокуратуры.

Одной из важнейших тенденций развития организационной структуры прокуратуры на современном этапе является цифровая трансформация. Как аргументированно показывает метод организационного моделирования, построение структурно-функциональных схем распределения обязанностей и взаимодействия создаёт возможность для последующей цифровой трансформации, поскольку позволяет формализовать рабочие процессы и перевести их в цифровую среду, в том числе при создании автоматизированных рабочих мест прокуроров [6, с. 241–242]. В целях исполнения поручения Президента РФ от 4 сентября 2017 г. № Пр-1761 была утверждена Концепция цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры РФ до 2025 г. (приказ Генерального прокурора РФ от 14 сентября 2017 г. № 627)¹. В соответствии с Концепцией цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации до 2030 года (приказ Генерального прокурора РФ от 11 сентября 2025 г. № 621)², цифровая трансформация включает создание единой защищённой сети передачи данных, построение структурированных кабельных систем, переход на IP-телефонию, создание персональных электронных почтовых ящиков, а также реализацию возможности подачи обращений в органы прокуратуры в электронном виде. В Генеральной прокуратуре Российской Федерации созданы новые структурные подразделения – управления цифровой трансформации и информационной безопасности. Цифровая трансформация способствует оптимизации вертикальных и горизонтальных связей в системе, повышению оперативности прокурорского реагирования. Исследователи справедливо отмечают, что внедрение организационных инноваций в государственном управлении, включая цифровизацию, обеспечивает повышение качества государственных услуг и развитие новых форм управления [11, с. 9–25].

¹ Приказ Генерального прокурора РФ от 14.09.2017 № 627 «Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры РФ до 2025 года». – Документ официально не опубликован; доступ к тексту осуществляется в локальной сети органов прокуратуры.

² Приказ Генерального прокурора РФ от 11.09.2025 № 621 «Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры РФ до 2030 года». – Документ официально не опубликован; доступ к тексту осуществляется в локальной сети органов прокуратуры.

В теории организации и в практике прокурорской деятельности обосновано положение о том, что интенсивные способы совершенствования деятельности органов прокуратуры находятся в прямой зависимости от развитости её экстенсивной структуры и являются производными от неё. Следовательно, применительно к прокуратуре это означает, что развитие организационной структуры должно начинаться с совершенствования её экстенсивной составляющей – системы органов, штатной численности, территориального размещения, а уже затем – интенсивной (динамической) составляющей, связанной с распределением обязанностей, планированием, контролем. Как показано в эмпирических исследованиях, оценке подлежит организация работы не только в целом, но и отдельно по её элементам; перечень таких элементов может быть сформирован и уточнён эмпирическим путём, а сами прокурорские работники выделяют в качестве приоритетных элементов разработку критериев оптимального структурирования органа, установление функциональных обязанностей и распределение приоритетов деятельности [2, с. 22–27]. Данный вывод подтверждается практикой реструктуризации прокуратур районного звена. Например, приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 10 апреля 2024 г. № 15-ш¹ в Республике Дагестан ликвидированы 17 районных прокуратур и образованы 7 межрайонных прокуратур. Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 25 апреля 2024 г. № 18-ш² ликвидирована прокуратура Ненецкого автономного округа, а её штатная численность частично передана в аппарат прокуратуры Архангельской области. Такое слияние и укрупнение позволяют снизить временные затраты на реализацию функций управления и создать предпосылки для интенсификации работы. Следует также учитывать, что качество и уровень управления со стороны вышестоящего органа прокуратуры является внутренним фактором для него самого, но внешним для нижестоящего звена; поэтому при оценке организации работы конкретного органа необходимо разграничивать внутрисистемные элементы и элементы руководства со стороны вышестоящей прокуратуры [2, с. 22–27]. Также следует учесть, что увеличение штатной численности прокуратур районного звена создаёт предпосылки для реализации ст. 16 Закона о прокуратуре, в соответствии с которой

¹ Приказ Генерального прокурора РФ от 10.04.2024 № 15-ш «О реорганизации прокуратур в Республике Дагестан». – Документ официально не опубликован.

² Приказ Генерального прокурора РФ от 25.04.2024 № 18-ш «О ликвидации прокуратуры Ненецкого автономного округа». – Документ официально не опубликован.

по решению Генерального прокурора Российской Федерации в прокуратурах городов и районов могут быть образованы отделы, что связано со структуризацией как одним из основных принципов реализации системного подхода к организации.

Исходя из проведённого историко-управленческого анализа, можно выделить основные перспективные направления дальнейшего развития организационной структуры прокуратуры. Во-первых, дальнейшее совершенствование экстенсивной структуры, включая оптимизацию системы и штатной численности прокуратур районного звена. Как представляется, основная нагрузка по осуществлению надзорной деятельности приходится на прокуратуры городов и районов, в связи с чем необходимо дальнейшее увеличение штатной численности малосоставных прокуратур либо их реструктуризация посредством слияния и объединения в межрайонные прокуратуры (данный вывод является авторским обобщением, основанным на анализе практики). Во-вторых, развитие интенсивной структуры: совершенствование распределения обязанностей, планирования, контроля, внедрение процессно-ориентированных организационных структур наряду с линейно-функциональными. Сложившийся линейно-функциональный тип организационной структуры современной прокуратуры испытывает определённые затруднения при работе в режиме многозадачности [5, с. 24–31]. В связи с этим целесообразно применять метод организационного моделирования, который позволяет на основе структурно-функционального анализа «проигрывать» различные варианты распределения обязанностей и ответственности, выбирая наиболее эффективную модель взаимодействия [6, с. 241–242]. В-третьих, развитие цифровой трансформации, включая создание единой цифровой среды органов прокуратуры, внедрение технологий искусственного интеллекта в надзорную деятельность, совершенствование информационно-аналитической работы. При этом цифровая трансформация должна опираться на предварительное проектирование типовых моделей организации надзорной деятельности, фиксируемых в виде структурно-функциональных схем; именно такие схемы выступают основой для разработки технических заданий на создание автоматизированных систем [6, с. 241–242]. В-четвёртых, совершенствование правового регулирования организации прокуратуры, включая возможную разработку и принятие единой концепции организационного развития прокуратуры,

которая определила бы стратегические направления совершенствования её структуры и управления. Как отмечает А.Ю. Винокуров, концепция науки о прокурорской деятельности должна строиться на теории организации работы, теории управления, теории функций и иных направлений деятельности, осуществляемых органами прокуратуры [4, с. 125–130]. Кроме того, теория организации работы в прокуратуре нуждается в уточнении базовых понятий («организация», «управление», «организация работы»), разграничении внутрисистемной и внешнефункциональной деятельности, что позволит обеспечить единые подходы при разработке ведомственных актов [7, с. 5–10]. В-пятых, развитие института коллегий как совещательных органов, расширение их роли в выработке стратегических решений при сохранении принципа единоначалия. В соответствии с принципами организационного развития, успешное обновление организации требует поддержки топ-менеджмента и вовлечения персонала в процесс изменений; активизация работы коллегий может рассматриваться как один из инструментов такой вовлечённости [9, с. 3–8]. В-шестых, дальнейшее развитие форм межфункционального взаимодействия, включая создание временных и постоянно действующих рабочих групп, что позволит более эффективно решать комплексные задачи, требующие объединения усилий специалистов из различных подразделений, и постепенно приблизит организационную структуру прокуратуры к матричному типу, который, по мнению специалистов в области теории организации, обладает наибольшей адаптивностью и гибкостью (данный вывод является авторским, основанным на анализе тенденций развития управленческих структур).

Таким образом, эволюция организационной структуры российской прокуратуры прошла путь от фрагментарной системы с элементами коллегиальности (петровская эпоха) до жёстко централизованной вертикали (советский период), а затем – к современной модели единой федеральной централизованной системы с сохранением элементов коллегиальности в форме совещательных органов (коллегий). Переломными моментами в этом процессе стали: Положение о прокурорском надзоре 1922 г., закрепившее централизованные начала организации и наделившее прокуратуру функцией уголовного преследования; Конституция СССР 1936 г., передавшая прокурорские органы в прямое подчинение Прокурору СССР; Закон о прокуратуре СССР 1979 г., детально регламентировавший систему

и принципы организации и закрепивший координационную функцию; Конституция Российской Федерации 1993 г., закрепившая принцип единой централизованной системы; Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», конкретизировавший организационные основы. Современная организационная структура прокуратуры представляет собой иерархическую вертикаль, возглавляемую Генеральным прокурором Российской Федерации, сочетающую единоначалие с элементами коллегиальности. Изменение Конституционной реформой 2020 г. порядка назначения прокуроров – замена регионального согласования на назначение Президентом по представлению Генерального прокурора – трансформирует принцип централизации, утверждая новую *президентско-ведомственную модель*.

Развитие организационной структуры прокуратуры на всех исторических этапах было обусловлено наделением её новыми функциями (общий надзор, уголовное преследование, координация борьбы с преступностью, участие в судах, государственное обвинение) в ответ на вызовы соответствующего периода, что приводило к созданию новых организационных структур (управлений, отделов, специализированных прокуратур) и постепенному усложнению структуры управления – от простых линейных форм к элементам матричных и дивизиональных структур, проявляющихся в создании рабочих групп и развитии горизонтальных связей. Как отмечается в теории организации, любое развитие предполагает разрешение противоречия между функционированием (воспроизводством сложившихся форм) и изменениями (адаптацией к внешней среде); для прокуратуры это означает необходимость выработки сбалансированной стратегии, обеспечивающей как стабильность, так и гибкость системы [13, с. 78–84]. Цифровая трансформация создаёт новые вызовы для организационной структуры, требуя дальнейшего совершенствования и адаптации к условиям цифровой экономики. Перспективными направлениями дальнейших исследований являются: сравнительный анализ организационных моделей прокуратур в постсоветских странах; исследование влияния технологий искусственного интеллекта и больших данных на организационную структуру прокуратуры; разработка оптимальных моделей организации прокурорской деятельности в условиях цифровой трансформации государственного управления.

Список источников

1. Алева-Герман, Е.А. Принцип централизации системы органов российской прокуратуры: развитие и современное состояние / Е.А. Алева-Герман // *ВВ: Административное право и практика администрирования*. – 2020. – № 4. – С. 11–17.
2. Амирбеков, К.И. Оценка организации работы как основного фактора, влияющего на эффективность прокурорской деятельности / К.И. Амирбеков // *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации*. – 2015. – № 2 (46). – С. 22–27.
3. Виноградова, Н.Ю., Булкин, Б.Е. Основные принципы и закономерности организационного процесса / Н.Ю. Виноградова, Б.Е. Булкин // *Известия Санкт-Петербургского государственного аграрного университета*. – 2014. – № 36. – С. 116–119.
4. Винокуров, А.Ю. Прокурорская наука: состояние и перспективы развития / А.Ю. Винокуров // *Журнал российского права*. – 2014. – № 9 (213). – С. 125–130.
5. Дытченко, Г.В. Теоретические вопросы совершенствования внутрисистемной организации деятельности прокуратуры / Г.В. Дытченко // *Законность*. – 2025. – № 2. – С. 24–31.
6. Дытченко, Г.В. Метод организационного моделирования прокурорской деятельности (на примере прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности) / Г.В. Дытченко // *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. – 2019. – № 5 (130). – С. 233–243.
7. Кобзарев Ф.М. К вопросу о понятийных основах теории организации работы и управления в органах прокуратуры / Ф.М. Кобзарев // *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации*. – 2016. – № 6 (56). – С. 5–10.
8. Мильнер Б.З. Теория организации: учебник. 8-е изд., перераб. и доп. – М.: ИН-ФРА-М, 2014. – 848 с.
9. Панина, Е.М. Организационное развитие: история и современность / Е.М. Панина // *Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество)*. – 2006. – № 2. – С. 3–8.
10. Рябцев, В.П. Развитие теоретических основ организации деятельности прокуратуры / В.П. Рябцев // *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации*. – 2013. – № 2 (34). – С. 23–29.
11. Смотрицкая, И.И., Черных, С.И. Организационные инновации в сфере государственного управления / И.И. Смотрицкая, С.И. Черных // *Вестник Института экономики Российской академии наук*. – 2021. – № 1. – С. 9–25.
12. Смирнов А.Ф. (ред.) Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: учебник. – М.: Ин-т повышения квалификации руковод. кадров Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2005. – 230 с.
13. Щербина, В.В., Попова, Е.П. Социальные изменения и проблемы развития в специальных организационных теориях / В.В. Щербина, Е.П. Попова, // *Социологические исследования*. – 2017. – № 10. – С. 78–84.

Информация об авторе

Г.В. Дытченко – старший преподаватель кафедры уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации.

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ С ИНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ В РАМКАХ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

Кристина Игоревна КЛЮЕВА

*Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации,
г. Санкт-Петербург, Россия, k.i.klyueva@yandex.ru*

Аннотация. В статье исследуются особенности взаимодействия органов прокуратуры с иными органами власти в публично-правовом механизме обеспечения законности в экологической сфере. Описана дуалистическая природа правового положения прокуратуры, которая выступает одновременно как независимый надзорный орган и как участник межведомственной координации. Обосновывается необходимость институционализации координационных форм взаимодействия.

Ключевые слова: прокуратура, прокурорский надзор, экологическая сфера, обеспечение законности, публично-правовой механизм

Конституционно значимые приоритеты современной российской государственной политики – экологическое благополучие и безопасная среда обитания – закреплены в числе национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года¹. В развитие указанных положений с 1 января 2025 года реализуется национальный проект «Экологическое благополучие», продолжается выполнение государственной программы «Охрана окружающей среды»², а также ряда федеральных проектов, сопровождающихся последовательным совершенствованием экологического законодательства.

¹ О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года: указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды»: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 326. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Результативность реализации названных и иных нормативных предписаний, равно как и достижение целей по обеспечению благоприятной окружающей среды, напрямую обусловлены уровнем соблюдения законодательных требований. В этой связи особое значение приобретает публично-правовой механизм обеспечения законности в экологической сфере.

Специфика экологических правоотношений, обусловленная необходимостью регламентации природоохранной деятельности и деятельности по природопользованию применительно к широкому кругу разнородных природных компонентов, предопределяет сложную структуру публичного управления в данной области. Полномочиями по обеспечению законности в данной сфере в том или ином объеме наделены более десятка министерств, служб и агентств федерального уровня¹, а также органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и иные участники публичных правоотношений.

Ключевое место в системе субъектов поддержания законности занимает прокуратура Российской Федерации, основополагающей целью деятельности которой является обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности². Кроме того, в структуре органов прокуратуры функционируют природоохранные прокуратуры, специализирующиеся на реализации полномочий в экологической сфере. Их институциональное выделение подчеркивает значимость прокурорской деятельности как инструмента обеспечения законности в экологической сфере и создает предпосылки для более предметного и эффективного взаимодействия с иными контрольно-надзорными органами.

Взаимодействие органов прокуратуры с иными элементами публично-правового механизма обеспечения законности в экологической сфере строится на основе одновременной реализации нескольких функциональных ролей, что придает данному взаимодействию сложный, комплексный характер.

¹ Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство по рыболовству, Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральное агентство по недропользованию и др.

² О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

С одной стороны, в силу предписаний ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также контрольно-надзорные ведомства выступают в качестве объектов прокурорского надзора. Именно в отношении данных субъектов прокурорские работники в первоочередном порядке реализуют надзорные полномочия, осуществляя проверки исполнения законов, опротестовывая противоречащие нормативным предписаниям правовые акты, внося представления об устранении нарушений. В данной ипостаси прокуратура находится «над» либо «вне» системы исполнительной власти, сохраняя статус независимого контролирующего субъекта.

С другой стороны, специфика прокурорского надзора в экологической сфере обусловлена объективной потребностью в использовании специальных знаний при выявлении и фиксации нарушений законодательства об охране окружающей среды. Проведение проверок исполнения экологических требований зачастую невозможно без осуществления инструментальных измерений, лабораторных исследований, отбора проб, анализа состояния атмосферного воздуха, водных объектов, почв, а также оценки воздействия хозяйствующих субъектов на природные компоненты. Указанные мероприятия требуют привлечения специалистов, обладающих соответствующими компетенциями, которые, как правило, состоят в штате поднадзорных органов – Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и иных структур. В научной литературе особо подчеркивается значимость использования знаний специалистов для обеспечения эффективности проверок [6]. В данном контексте прокуратура вступает с указанными органами в отношения сотрудничества, координации и информационного обмена, фактически выступая в роли организатора межведомственного взаимодействия.

Таким образом, правовое положение прокуратуры в системе публично-правового механизма обеспечения законности в экологической сфере отличается ярко выраженной двойственностью. С одной стороны, прокуратура сохраняет статус внешнего, независимого надзорного органа, наделенного властными полномочиями по отношению к контролирующим

структурам. С другой стороны, в силу технологической и инструментальной зависимости процесса выявления ряда экологических правонарушений, она вынуждена интегрироваться в систему межведомственного взаимодействия, выступая инициатором совместных проверок и координатором деятельности специализированных служб.

Обозначенный дуализм порождает ряд теоретических и практических противоречий. В частности, возникает вопрос о сохранении объективности и независимости прокурорской оценки в ситуации, когда заключение о наличии либо отсутствии нарушения закона основывается на данных, предоставленных поднадзорным органом, чья деятельность сама является предметом надзора. Кроме того, эффективность реализации надзорных полномочий в экологической сфере оказывается в прямой зависимости от уровня технической оснащенности контролирующих органов и их готовности к оперативному взаимодействию с прокуратурой, что не всегда обеспечивается в силу различных причин.

Результаты анализа позволяют утверждать, что взаимодействие прокуратуры с иными органами власти в рамках публично-правового механизма обеспечения законности в экологической сфере не может быть сведено к упрощенной дихотомии «контролер – подконтрольный». Речь идет о формировании сложной многосубъектной системы, в которой прокуратура выполняет одновременно надзорную и координирующую функции. Устойчивость данной системы достигается за счет баланса двух разнонаправленных начал: с одной стороны, властно-надзорного, гарантирующего независимость и беспристрастность прокурорской оценки деятельности поднадзорного органа, с другой – кооперационного, обеспечивающего фактическую возможность выявления сложносоставных экологических нарушений во взаимодействии с органами специальной компетенции. В научной литературе отмечается необходимость расширения координационной функции прокуратуры на деятельность по выявлению не только уголовно наказуемых деяний, но и в целом нарушений законов [5].

Дальнейшее развитие рассматриваемого механизма видится на пути более глубокой институционализации координационных форм взаимодействия, придания им статуса юридически значимых процедур, а также создания единых межведомственных регламентов, определяющих порядок привлечения специалистов и проведения инструментальных исследований

в рамках прокурорских проверок. Углубление синтеза надзорной и координационной составляющих прокурорской деятельности при сохранении в приоритете самостоятельности и независимости в реализации надзорных полномочий будет способствовать повышению эффективности обеспечения экологической законности и достижению национальных целей развития Российской Федерации.

Список источников

1. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-I // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года: указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды»: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 326 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Ермаченко, С.В. Актуальные вопросы теории и практики при обеспечении взаимодействия прокуратуры и органов экологического контроля / С.В. Ермаченко // Глаголь правосудия. – 2023. – № 3(33). – С. 26–32.
5. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью / О.Н. Коршунова, Е.Л. Никитин, Д.А. Луньков [и др.]. – 2-е издание, исправленное и дополненное. – Москва : Редакционно-издательское объединение «Новая юстиция», 2023. – 210 с.
6. Коршунова, О.Н., Мирошникова, Е.А. Взаимодействие прокурора с органами исполнительной власти как механизм повышения эффективности проверок исполнения законодательства о тарифообразовании / О.Н. Коршунова, Е.А. Мирошникова // Искусство правоведения. – 2023. – № 4(8). – С. 38–42.

Информация об авторе

К.И. Ключева – соискатель Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации
Научная статья
УДК 34

ПРАВOTВOPЧЕСКАЯ ФУНКЦИЯ ПРОКУРАТУРЫ И ЕЕ ПРАКТИЧЕСКАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ НА ПРИМЕРЕ ПРОКУРАТУРЫ ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Мария Александровна КУЗНЕЦОВА

*Прокуратура Ленинградской области,
г. Санкт-Петербург, Россия, kuznetsovamarie@mail.ru*

Аннотация. В статье рассматривается правотворческая деятельность прокуратуры Российской Федерации, обосновывается превентивная природа данного института и его детерминирующее значение в профилактике правонарушений. Анализируются теоретические подходы к правотворчеству и надзорной функции прокуратуры, а также практика деятельности прокуратуры на региональном уровне. Делается вывод о том, что участие прокуратуры в правотворческом процессе способствует повышению качества законодательства, снижению коррупционных рисков и защите прав граждан.

Ключевые слова: прокуратура, правотворчество, нормативные правовые акты, законность, антикоррупционная экспертиза

Современный этап развития российской государственности характеризуется высокой динамикой нормативного регулирования, усложнением общественных отношений и усилением роли субъектов Российской Федерации в формировании собственной нормативной базы. В этих условиях правотворческая деятельность органов прокуратуры приобретает особое значение как инструмент обеспечения единства правового пространства, профилактики нарушений закона, снижения коррупционных рисков, а также защиты прав неопределённого круга лиц [2, с. 41–47]. Данная статья посвящена теоретическому и практическому осмыслению правотворческой функции прокуратуры и её практической реализации на примере прокуратуры Ленинградской области.

Проблема единства правового пространства получила фундаментальное осмысление в трудах Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькина, который подчёркивал, что несогласованность регионального законодательства с федеральным подрывает конституционные основы федерализма и создаёт риски правовой фрагментации¹.

Обеспечение согласованности нормативных актов субъектов Российской Федерации с федеральным законодательством является необходимым элементом поддержания конституционной целостности государства.

В этой системе прокуратура выступает институтом, обеспечивающим баланс между региональной самостоятельностью и федеральным единством [1, с. 76–84].

¹ Интервью с В.Д. Зорькиным, Председателем Конституционного Суда РФ: «15-летие Конституционного Суда Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: <https://www.consultant.ru/law/interview/zorkinbd/> (дата обращения: 12.04.2026).

Современное правотворчество требует экспертной оценки проектов нормативных актов на предмет их соответствия действующей системе законодательства, отсутствия коллизий, соблюдения принципа правовой определённости, оценки правоприменительных последствий. Правовая экспертиза отвечает указанным требованиям и выполняет функцию системной стабилизации правового регулирования.

Профессор Н.В. Витрук, анализируя защиту конституционных прав, отмечал, что наибольшую эффективность демонстрируют формы превентивной защиты, исключающие саму возможность нарушения [2, с. 42].

Правотворческое участие прокуратуры работает именно по такой логике. Дефект нормы устраняется ещё на стадии проекта. Отсутствует нарушение – значит, нет необходимости ни обжаловать, ни восстанавливать нарушенные права. Правотворческая функция – это надзор, вынесенный вперёд по временной шкале.

Так, А.Б. Венгеров понимал государственный надзор шире, чем просто фиксацию нарушений. Государственный надзор трактуется как деятельность, направленная не только на выявление нарушений, но и на устранение их причин. Если источником нарушений выступает дефект нормы, то участие прокурора в её корректировке является логическим продолжением надзорной функции. Следовательно, правотворческая деятельность прокуратуры не является выходом за пределы её компетенции, а представляет собой развитие надзорной функции в превентивной форме.

Правотворческая деятельность прокуратуры тесно связана с антикоррупционной функцией. Однако коррупция часто обусловлена неопределённостью правовых формулировок и избыточным усмотрением должностных лиц. Проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативных актов позволяет выявлять такие риски и минимизировать их.

О.Е. Кутафин подчёркивал, что федерализм предполагает не только самостоятельность субъектов Федерации, но и их обязанность действовать в рамках общих принципов правовой системы [4, с. 256–258].

В условиях активного регионального нормотворчества деятельность прокурора выступает гарантией соблюдения пределов компетенции и конституционных принципов.

В 2025 году в Ленинградской области принято свыше 3000 нормативных правовых актов, в том числе: более 150 законов, 97 постановлений Губернатора, 986 постановлений Правительства, 1681 приказ органа исполнительной власти. Прокуратурой области по результатам изучения принятых актов оспорено 9 незаконных нормативных правовых актов, разработано и внесено 10 законопроектов, из которых принято 9, направлено 79 писем о необходимости корректировки нормативной базы¹.

Основные направления инициатив касались приведения законодательства в соответствие с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, развития системы социальной поддержки участников СВО, совершенствования бюджетного и налогового регулирования, развитие механизмов социальной защиты инвалидов, внедрение цифровых социальных сервисов.

Так, региональное законодательство приведено в соответствие с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации в части момента возникновения обязанности по уплате взносов при поэтапном вводе домов в эксплуатацию². Данный пример³ демонстрирует реализацию функции согласования регионального законодательства с конституционной практикой.

По инициативе прокуратуры принят закон, регулирующий вопросы увековечения памяти жертв геноцида советского народа. Прокуратурой области обеспечено формирование правовой базы, устраняющей пробел в регулировании соответствующих мероприятий⁴.

В части социальной поддержки участников СВО благодаря разработанными прокуратурой предложениями расширены меры социальной под-

¹ Статистические данные об основных показателях деятельности прокуратуры Ленинградской области за 2024 г. [Электронный ресурс] // Прокуратура Ленинградской области: [сайт]. URL: <https://erp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=85612220> (дата обращения: 12.04.2026).

² Постановление Конституционного Суда РФ от 12.07.2022 № 30-П «По делу о проверке конституционности части 5.1 статьи 170 Жилищного кодекса Российской Федерации и статьи 7.1 Закона Смоленской области «О регулировании отдельных вопросов в сфере обеспечения своевременного проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Смоленской области» в связи с жалобой гражданина М.А. Стрельцова» [Электронный ресурс] // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_421686/ (дата обращения: 12.04.2026).

³ Законодательство о капремонте поправили [Электронный ресурс] // Законодательное собрание Ленинградской области: [сайт] / URL: <https://www.lenoblzaks.ru/news/zakonodatelstvo-o-kapremonte-popravili> (дата обращения: 12.04.2026).

⁴ Закон Ленинградской области от 23.06.2025 № 71-оз «О регулировании на территории Ленинградской области отдельных вопросов в сфере увековечения памяти жертв геноцида советского народа в период Великой Отечественной войны 1941 – 1945 годов» // Электронный ресурс. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/4700202506240001> (дата обращения: 12.04.2026).

держки, в том числе, установлена возможность бесплатной юридической помощи, предусмотрено субсидирование работодателей (1 млн рублей за трудоустройство участника СВО с инвалидностью), внедрён сервис «Единый социальный счёт», обеспечено использование карты ЕКП «Ленинградская» для получения льгот.

Данные изменения носят системный характер и отражают активную позицию прокуратуры в формировании социальной политики.

Прокуратурой Ленинградской области также уделяется внимание вопросам социальной поддержки материнства и детства, так благодаря вмешательству прокуратуры региона утверждено Положение об организации ранней помощи детям и их семьям, что обеспечило развитие региональной системы сопровождения семей. Внесены изменения в закон о патентной системе налогообложения¹ – исключены отдельные виды деятельности, что обеспечило приведение регионального регулирования в соответствие с федеральными нормами.

Доля реализованных инициатив превышает 80 %, что свидетельствует о высокой результативности взаимодействия с органами государственной власти субъекта.

Анализ правоприменительной практики позволяет выделить ряд тенденций:

1. отмечаются дефекты юридической техники в подзаконных актах;
2. возрастает нормативная нагрузка, что увеличивает риск дублирования и фрагментарности регулирования;
3. социальные меры требуют комплексной координации для устранения правовой несогласованности;
4. в проектах отсутствует полноценная оценка правоприменительных и финансово-экономических последствий.

Для повышения эффективности правотворческой деятельности представляется целесообразным: внедрение системного мониторинга федеральных изменений; разработка единых стандартов правовой и антикоррупционной экспертизы; расширение практики предварительного концептуального согласования проектов нормативных правовых актов; повыше-

¹ Законодательным собранием Ленинградской области поддержаны изменения в закон «О патентной системе налогообложения на территории Ленинградской области», инициированные прокурором региона Сергеем Жуковским» // Электронный ресурс. URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/proc_47/mass-media/news/main/e6356562/ (дата обращения: 12.04.2026).

ние квалификации специалистов органов исполнительной власти в сфере юридической техники.

В заключении следует отметить, что правотворческая деятельность прокуратуры Российской Федерации является важнейшим механизмом обеспечения законности, единства правового пространства и защиты прав граждан.

Приведённые теоретические воззрения, выраженные в трудах С.С. Алексеева, Ю.А. Тихомирова, Н.В. Витрука, А.Б. Венгерова, В.В. Лунеева, О.Е. Кутафина и их коллег – не просто обосновывают правомерность прокурорского участия в нормотворчестве, а показывают, что данное участие органично вписывается в современную доктрину упреждающей правовой защиты.

Правотворческая деятельность прокуратуры является формой реализации принципа верховенства закона обеспечивая единство правового пространства, выполняет превентивную функцию защиты прав граждан, снижает коррупционные риски, способствует повышению качества регионального законодательства.

Практика прокуратуры Ленинградской области демонстрирует, что данное направление обладает высокой профилактической эффективностью и требует дальнейшего развития как стратегический элемент механизма обеспечения законности.

Список источников

1. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика. 2-е изд. М.: Норма: ИНФРА-М, 2021. 528 с.
2. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. 592 с.
3. Зорькин В.Д. Конституционный Суд России: доктрина и практика : монография / В.Д. Зорькин. – Москва : Норма, 2019. – 592 с.
4. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юристъ, 2001. 444 с.

Информация об авторе

М.А. Кузнецова – прокурор отдела по надзору за соблюдением прав и свобод граждан управления по надзору за исполнением федерального законодательства прокуратуры Ленинградской области, аспирант кафедры государственно-правовых наук Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации.

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ВОПРОСЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ОСУЖДЕННЫХ К ТРУДУ

Михаил Николаевич КУСТОВ

*Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации,
г. Санкт-Петербург, Россия, kystov@rambler.ru*

Аннотация. Статья посвящена анализу прокурорского надзора за исполнением законов, регулирующих привлечение осужденных к труду, в контексте гуманизации уголовно-исполнительной политики. На основе доклада Уполномоченного по правам человека систематизированы типичные нарушения в исследуемой сфере. Особое внимание уделено правовой позиции Верховного Суда РФ, выраженной в Определении от 10 сентября 2025 г., согласно которой законодательство не возлагает на исправительные учреждения безусловную обязанность создавать рабочие места для всех трудоспособных осужденных.

Ключевые слова: прокурорский надзор, осужденные, привлечение к труду, прав и обязанности осужденных

Выступая на расширенном заседании Коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 2024 году, Президент Российской Федерации В.В. Путин обозначил основные приоритеты в деятельности надзорного ведомства и особо отметил необходимость усиления контроля за обеспечением законности содержания под стражей обвиняемых и подозреваемых в совершении преступлений, а также за соблюдением прав граждан, которые находятся в местах лишения свободы¹.

Правовой институт привлечения осужденных к труду традиционно является одним из ключевых элементов уголовно-исполнительной политики государства. Труд, с одной стороны, служит средством исправления, ресоциализации и обеспечения надлежащих условий содержания осужденных, с другой стороны, он требует четкого регламентирования прав и обязанностей, а также эффективного надзора за их соблюдением. Прокуратура, будучи органом, осуществляющим надзор за исполнением законов, играет

¹ Президент Российской Федерации: сайт URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=94022374> (дата обращения: 15.01.2025).

важнейшую роль в обеспечении гарантий соблюдения прав осужденных и, вместе с тем, оценивает выполнение ими возложенных законодательством обязанностей [1, с. 657].

По состоянию на 1 января 2026 г. в Российской Федерации функционировало 595 исправительных и лечебно-профилактических учреждений. При этом число лиц, отбывающих лишение свободы, составило 199 041 человек. Количество выявленных прокурорами нарушений закона при привлечении осужденных к труду в 2025 году составило 12 120, что на 0,5% меньше, чем в 2024 г. (12 186), и на 6,8% больше, чем в 2023 г. (11 349). Принятые меры способствовали увеличению доли привлеченных к труду осужденных к лишению свободы с 86,6% в 2023 г. до 91,4% в 2025 г. Вместе с тем в исправительных учреждениях по-прежнему допускались случаи отсутствия должного количества рабочих мест, привлечения к работам сверхурочно и без оплаты, необеспечения безопасными условиями труда [2, с. 88].

Как отмечает Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации в тематическом докладе «Обеспечение и защита прав человека в местах принудительного содержания» в рамках общего массива жалоб, поступивших к уполномоченным по правам человека из мест принудительного содержания за 2023 – первое полугодие 2025 гг., вопросы реализации трудовых прав составили 1 186 обращений (1,6 % от общего числа). В данных обращениях осужденные указывали на такие нарушения, как непредоставление работы, неправильное начисление заработной платы, неправомерные удержания и т.д. Кроме того, Уполномоченный фиксирует ряд системных проблем, влияющих на соблюдение трудовых прав осужденных:

1) Трудоустройство иностранных граждан. Отмечается низкий процент трудоустроенных осужденных, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства. Причиной называется отсутствие в личных делах документов, удостоверяющих личность (паспорт), СНИЛС, ИНН, что делает невозможным надлежащее оформление трудовых отношений и уплату обязательных платежей в Фонд пенсионного и социального страхования и Федеральную налоговую службу. Это препятствует реализации права на труд и ограничивает возможности осужденных погашать долговые обязательства перед потерпевшими. Уполномоченный предлагает

законодательно закрепить особенности трудовой деятельности данной категории лиц в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

2) Нарушения при оплате листов временной нетрудоспособности. Выявлена проблема, когда администрация исправительного учреждения издает приказ о прекращении привлечения осужденного к труду за несколько дней до открытия листка временной нетрудоспособности, что впоследствии служит основанием для неоплаты пособия. Уполномоченный ссылается на сложившуюся судебную практику арбитражных судов (включая постановления Арбитражных судов Центрального и Западно-Сибирского округов), согласно которой право на получение пособия сохраняется, если страховой случай наступил в течение 30 календарных дней со дня прекращения трудовых отношений. Рекомендовано применять данное толкование для защиты прав осужденных.

3) Несвоевременное направление листов нетрудоспособности. Выявлены факты грубого нарушения прав осужденных, когда бухгалтерии исправительных учреждений направляли закрытые листки временной нетрудоспособности в Отделение Фонда пенсионного и социального страхования РФ с задержкой, в том числе спустя шесть месяцев с момента их закрытия.

4) Труд осужденных к принудительным работам. Указывается, что администрация исправительных центров не всегда принимает меры к трудоустройству осужденных. Отмечаются случаи, когда при отсутствии работы и денежных средств на самообеспечение администрация своевременно не обеспечивала осужденного одеждой и питанием, что расценивается как ситуация, угрожающая здоровью [3].

Следует констатировать, что фундаментальные реформы уголовно-исполнительной системы России требуют переосмысления роли труда в процессе исправления осужденных. Исторически сложилось так, что в советский и постсоветский периоды труд заключенных рассматривался преимущественно через призму хозяйственной целесообразности. Производственно-хозяйственная деятельность исправительных учреждений длительное время доминировала над воспитательной, что противоречит принципу подчинения правового регулирования исполнения наказания задачам исправления и перевоспитания [4, с. 401].

В современных условиях становится очевидной необходимость решительного отказа от приоритета экономических целей труда осужденных. Текущие процессы демократизации и гуманизации уголовно-исполнительной политики находят отражение в стратегических документах планирования. Вектор на гуманизацию пенитенциарной практики, заданный государством, закреплён в Концепции развития УИС до 2030 года¹, которая предусматривает масштабную модернизацию производственных мощностей и существенное повышение показателей трудовой занятости спецконтингента. Вместе с тем, динамичная трансформация производственного сектора УИС несет в себе риски нарушения прав осужденных при отсутствии адекватного законодательного сопровождения. Именно пробелы в правовом регулировании трудовых отношений данной категории лиц создают предпосылки для повсеместного нарушения прав осужденных, что требует повышенного внимания со стороны органов прокуратуры [5, с. 138].

Отдельного внимания прокуроров заслуживает Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 10 сентября 2025 г. № 58-КАД25-6-К9, анализ которого позволяет выявить значимые для науки и практики прокурорского надзора правовые подходы высшей судебной инстанции.

В частности, данным Определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации отменены судебные акты нижестоящих инстанций, удовлетворившие требования прокурора о признании незаконным бездействия администрации исправительного учреждения и органов ФСИН России, выразившегося в необеспечении рабочими местами всех трудоспособных осужденных. Суть спора заключалась в том, что Комсомольский-на-Амуре прокурор по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, установив в ходе проверки наличие лишь 199 рабочих мест при 620 осужденных, подлежащих привлечению к труду, обратился в суд с административным иском о признании бездействия незаконным и возложении обязанности создать необ-

¹ Распоряжение Правительства РФ от 29.04.2021 № 1138-р «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года» – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ходимое количество рабочих мест. Суды трех инстанций требования прокурора удовлетворили, исходя из того, что общественно полезный труд является средством исправления осужденных, а отсутствие рабочих мест препятствует возмещению ущерба потерпевшим и государству.

Верховный Суд РФ признал данные выводы основанными на неправильном применении норм материального права. Судебная коллегия сформулировала принципиальную позицию: действующее законодательство не предусматривает безусловной обязанности исправительных учреждений создавать рабочие места по количеству всех трудоспособных осужденных. Суд отметил, что в настоящее время отсутствует норма, обязывающая предоставить рабочее место каждому трудоспособному осужденному, а часть 3 статьи 99 УИК РФ, напротив, устанавливает гарантии предоставления питания и предметов первой необходимости за счет государства тем осужденным, которые не работают по не зависящим от них причинам. Также суд указал, что количество осужденных не является величиной постоянной, что исключает возможность статичного выполнения подобного требования.

Кроме того, суд кассационной инстанции оценил действия административных ответчиков и пришел к выводу о преждевременности выводов об их бездействии. В определении подчеркивается, что судами первой и апелляционной инстанций не была дана надлежащая правовая оценка представленным ответчиками доказательствам, подтверждающим принятие мер по обеспечению трудоспособных осужденных рабочими местами (переписка с контрагентами, проведение рабочих встреч, планы по увеличению количества рабочих мест).

Таким образом, рассматриваемое определение Верховного Суда РФ указывает на недопустимость формального подхода, при котором наличие разницы между количеством трудоспособных осужденных и числом рабочих мест автоматически квалифицируется как незаконное бездействие. Дело направлено на новое рассмотрение в суд первой инстанции для всестороннего исследования обстоятельств, подтверждающих реальность принятия исправительным учреждением мер к трудоустройству осужденных исходя из имеющихся материальных и финансовых возможностей.

Список источников

1. Кустов, М.Н. Актуальные проблемы нарушения требований законов, регулирующих труд осужденных / М. Н. Кустов // Человек: преступление и наказание. – 2017. – Т. 25, № 4. – С. 657–661.
2. Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2025 год: информационно аналитическая записка / под общ. ред. ректора Университета прокуратуры Российской Федерации д-ра юрид. наук, проф. И.М. Мацкевича. – М.: Ун-т. прокуратуры Рос. Федерации, 2026. – 160 с.
3. Обеспечение и защита прав человека в местах принудительного содержания: тематический доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. М., 2026, 130 с.
4. Кустов, М.Н. К вопросу о взаимодействии органов прокуратуры и иных субъектов публично-правового механизма обеспечения соблюдения прав и обязанностей осужденных при привлечении к труду / М.Н. Кустов // Современный ученый. – 2024. – № 8. – С. 398–403.
5. Кустов, М. Н. Актуальные вопросы организации и осуществления прокурорского надзора за соблюдением прав осужденных к лишению свободы при привлечении к труду / М.Н. Кустов // КриминалистЪ. – 2025. – № 2(51). – С. 137–144.

Информация об авторе

М.Н. Кустов – старший преподаватель кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации.

Научная статья
УДК 34

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ИСТОРИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ФОРМ УЧАСТИЯ ПРОКУРОРА В АРБИТРАЖНОМ ПРОЦЕССЕ

Карина Александровна КОВТУН¹, Артем Дмитриевич ЛУКИН²

^{1,2} Санкт-Петербургская транспортная прокуратура,
г. Санкт-Петербург, Россия

¹wermoment@mail.ru

²artem_lukin_02@bk.ru

Аннотация. В статье рассматриваются исторические этапы становления и развития арбитражного процесса в Российской Федерации. Представлен анализ роли прокурора, как участника арбитражного процесса, через призму возложенных на него функций и задач. Рассмотрены нормативно-правовые основы участия прокурора в арбит-

ражном процессе, дана оценка влиянию исторических и политических изменений в Российской Федерации на роль прокурора в арбитражном процессе. Подведены итоги трансформации функций и полномочий прокурора в арбитражном процессе на различных этапах исторического развития отечественного государства.

Ключевые слова: арбитражный процесс, историческое развитие, правовые основы, прокурор, периодизация

После распада СССР ушла в прошлое плановая экономика со свойственными ей хозяйствующими субъектами и выстроенными между ними кооперационными связями. На смену плановой экономике пришла рыночная экономика со своей интенсивностью деятельности новых хозяйствующих единиц – частных собственников на средства производства. Безусловно, деловая активность физических и юридических лиц не могла не привести к тому, что возникнут судебные разбирательства. Именно поэтому была создана новая система судов в России – система арбитражных судов.

Однако, нельзя полностью сказать, что вся экономическая активность была основана на «невидимой руке рынка» без участия государства, ведь и органам государственной власти было необходимо вести деловую активность: заключать договоры (контракты), например, в рамках осуществления закупок для государственных нужд, а также обеспечивать обороноспособность страны путем выполнения гособоронзаказа. Более того, продолжали и продолжают свое функционирование государственные и муниципальные унитарные предприятия, интересы которых, как и интересы государства, необходимо защищать. В этом смысле именно участие прокурора в арбитражном судопроизводстве (процессе) должно способствовать обеспечению законности в складывающихся экономических отношениях с участием государства и муниципалитетов.

Обращаясь к историческому анализу, отметим, что, руководствуясь положениями процессуального права Российской Империи, прокурор (товарищ прокурора, обер-прокурора) давал заключение по любому из имеющихся дел, независимо от категории: предпринимательское или гражданское (наследственное, обязательственное) в современном их понимании; участвовал в судебных заседаниях по исковым заявлениям, предъявленным в коммерческие суда, окончательно учрежденные при Николае I и находившиеся в Санкт-Петербурге, Москве, Одессе, Таганроге

и Архангельске. По существу, речь идет о первой форме современного участия прокурора в арбитражном процессе – предъявлении искового заявления в суд.

После судебной реформы императора Александра II в 1864 году прокуроры, несмотря на переориентацию на уголовное преследование, были обязаны активно выступать в защиту интересов «казны», а также общественных учреждений, не имеющих защиты. Кроме того, прокуроры буквально должны были вступать с заключением в дела по всем вопросам, которые не могли быть разрешены соглашением физических лиц между собой. Речь идет о внедрении фактически второй формы участия прокурора в арбитражном процессе – вступлении в процесс на любой его стадии.

В довоенные годы в СССР прокурор участвовал в арбитражном процессе, применяя административные механизмы, то есть участвуя в заседаниях Совета труда и обороны, Экономических Совещений при союзных республиках. Также прокурор непосредственно надзирал за деятельностью юрисконсультов предприятий, что позволяло обходиться без участия прокурора в рассматриваемой сфере правоотношений в судах.

В послевоенное время руководством Прокуратуры СССР делался акцент на тесное взаимодействие общего надзора с участием прокурора в судебной защите социалистической собственности, послевоенное положение дел в которой, как отмечалось, было неудовлетворительным [2, с. 18].

Статьей 32 Закона «О прокуратуре СССР» прокурор был уполномочен на предъявление исков и подачу заявлений в суд, а также на опротестование незаконных судебных решений. При этом стоит отметить, что порядок разрешения хозяйственных споров регулировался профильным законом. Заметим, что именно существовавший в то время Закон «О Государственном арбитраже в СССР», по нашему мнению, учреждал все более совершенный прообраз современных арбитражных судов (даже несмотря на то, что система органов Государственного арбитража СССР, по сути своей, являлась системой несудебных органов государственной власти, тем не менее, отдельной, как от исполнительных органов, так и от судебных), а также составлял основу для регламентации деятельности прокурора по хозяйственным спорам. Так, прокурору было предоставлено право подачи заявления по хозяйственным спорам, которое были обязаны

рассмотреть органы системы Государственного арбитража СССР: Государственный арбитраж СССР, союзных республик, автономных республик, краев и областей. Также прокурор был вправе принимать участие в рассмотрении споров государственным арбитражем с той целью, чтобы в последующем в случае несогласия с решением государственного арбитража была возможность опротестовать принятое решение. Статус органов прокуратуры по Конституции СССР 1977 года был также чрезвычайно высок и свидетельствовал об активной роли в защите публичных интересов советского государства [4, с. 68].

Таким образом, подводя итог советскому периоду в развитии такого правового института, как «участие прокурора в арбитражном процессе», мы отметим, что на начальном этапе развития Советского государства активно применялся административный механизм, то есть положение органов прокуратуры в иерархии органов государственной власти, позволявшее прокурорам всех уровней без использования судебных методов защиты интересов социалистического государства добиваться на экономических совещаниях с участием судей, юрисконсультов предприятий и учреждений эффективной защиты обобществленной собственности.

В последующем в рамках проводимых экономических реформ периода «перестройки» стало очевидно, что предприятия, их руководители используют предоставленное право на экономическую самостоятельность ради достижения собственной выгоды (на место административно-хозяйственного распоряжения возвращалось договорное право), вследствие чего становилось крайне затруднительным воздействовать на недобросовестных контрагентов по выполнению плановых заданий исключительно административными методами, поэтому начала постепенно складываться система независимого арбитража, занимавшегося разрешением хозяйственных споров, видное место в деятельности которого занимала и система органов прокуратуры [3, с. 19].

Именно в рамках нейтрализации негативных последствий для экономики того периода Генеральной прокуратурой Российской Федерации в настоящее время принимаются меры по истребованию из чужого незаконного владения ряда объектов недвижимости, приватизированных незаконно.

Некоторые исследователи, помимо двух вышеперечисленных форм участия прокурора в арбитражном процессе, принесение жалоб на вступившие и не вступившие в силу решения суда называют третьей формой участия прокурора в арбитражном судопроизводстве.

Полагаем необходимым согласиться с наличием третьей формы участия прокурора лишь отчасти в том смысле, что это, безусловно, специфические полномочия по участию прокурора в арбитражном судопроизводстве, поскольку для прокурора при наличии достаточных оснований обжалование – обязанность, а для иных лиц, участвующих в деле, право. С другой стороны, обжалование судебных решений допустимо лишь потому, что прокурор действует в арбитражном процессе в рамках двух классических форм участия. Поэтому полагаем, что данная «форма» несет собой отпечаток субсидиарности по отношению к двум классическим, вытекает из них, а потому и не имеет права на самостоятельное существование.

Иначе говоря, третья форма участия прокурора в арбитражном процессе, если так уместно выразиться, находится в прямой пропорциональной зависимости от права прокурора на обращение в суд с иском или заявлением по указанным в законе категориям дел или права на вступление на любой стадии в дело в целях обеспечения законности.

Таким образом, с учетом проведенного исторического анализа полномочий прокурора по участию в делах, вытекающих из споров между хозяйствующими субъектами, необходимо констатировать тот факт, что в рамках арбитражного процесса прокурор участвует в двух классических формах: обращение в арбитражный суд с заявлением или иском и вступление по строго указанным в части 5 статьи 52 АПК РФ категориям в дело, рассматриваемое арбитражным судом, на любой стадии в целях обеспечения законности [1].

Отметим, что, по нашему мнению, прокурор выступает в арбитражном процессе в качестве процессуального истца, иначе говоря квазиистца, защищая публичные интересы [5, с. 12].

Предлагаем считать деятельность прокурора в данном направлении особой формой (особым направлением) защиты публичных интересов, пострадавших от нарушений законодательства в период массовой приватизации и последующих недружественных поглощений.

Представляется, что органам прокуратуры необходимо активизировать работу по защите интересов России в рамках законодательства, устанавливающего специальные экономические меры, меры воздействия (противодействия) на недружественные действия иностранных государств, поскольку в настоящее время по данной категории дел преимущественно участвуют лишь те органы, которые обладают соответствующим инструментарием по выявлению данных правонарушений в финансовой и налоговой сферах. Полагаем, что в данном направлении деятельности необходимо установить тесное взаимодействие с Федеральной налоговой службой Российской Федерации.

Среди прочих категорий дел имеется и ряд нетипичных, участие прокурора в которых относительно невелико в сравнении с основными категориями дел, перечисленными в статье 52 АПК РФ. Анализ судебной практики по данным группам дел, а именно в рамках реализации полномочий, предусмотренных статьей 222 ГК РФ, показал, что прокурорам необходимо особое внимание обращать на качественное установление всех необходимых материально-правовых аспектов дела: от анализа последствий применения института приобретательной давности в делах о сносе самовольных построек и до проведения экспертиз на предмет того, является ли данное строение недвижимым. Подобное внимание к деталям позволит прокурорам выбрать наиболее верный способ защиты нарушенных прав и избежать прекращения производства по делу. В рамках ликвидации юридического лица (прекращения деятельности индивидуального предпринимателя), если оно неоднократно или грубо нарушило исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности, анализ судебной практики показал, что прокурорами недостаточно внимания уделяется соразмерности правонарушения.

Допустимой представляется позиция о том, что способы защиты должны избираться прокурором самостоятельно, исходя из обстоятельств дела, или, как минимум, должны быть расширены по некоторым категориям дел в соответствии со способами защиты, предусмотренными статьей 12 Гражданского кодекса Российской Федерации, поскольку в настоящее время процессуальное законодательство строго ограничивает возможный арсенал способов внутри каждой категории дел, по которым прокурор вправе участвовать.

Список источников

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ : текст с изм. и доп. от 18 марта 2023 г. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Валеев, Д.Х. Арбитражный процесс : учебник / отв. ред. Д.Х. Валеев, Ю.М. Челышев. – Москва : Статут, 2010. – 570 с. – ISBN 978-5- 8354-0618-0.
3. Винокуров, Ю.Е. Прокурорский надзор : учебник для вузов / Ю.Е. Винокуров, А.Ю. Винокуров ; под редакцией Ю.Е. Винокурова. – 15-е изд., перераб. и доп. – Москва : Издательство Юрайт, 2023. – 556 с. – (Высшее образование). – ISBN 978-5-534-12359-3. – Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. – URL: <https://www.urait.ru/bcode/518896> (дата обращения: 01.03.2026).
4. Глазьев, С.Ю. Геноцид / С.Ю. Глазьев. – Москва : Терра, 1998. – 317 с.
5. Коршунова О.Н., Васильчикова Н.А., Головки И.И., Порохов М.Ю. Участие прокурора в гражданском, административном и арбитражном судопроизводстве : учебное пособие для обучающихся по программам дополнительного профессионального образования / О.Н. Коршунова, Н.А. Васильчикова, И.И. Головки, М.Ю. Порохов ; под ред. Н.А. Васильчиковой. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации. – 63 с.

Информация об авторах

К.А. Ковтун – помощник Санкт-Петербургского транспортного прокурора Северо-Западной транспортной прокуратуры.

А.Д. Лукин – помощник Санкт-Петербургского транспортного прокурора Северо-Западной транспортной прокуратуры, юрист 3 класса.

Научная статья
УДК 34

ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ ПРАВОМ НА ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ПЕРЕВОДЧИКА (СЛЕДСТВЕННО-СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА)

Игорь Вячеславович МЕЗЕНЦЕВ

*Санкт-Петербургская академия
Следственного комитета Российской Федерации,
г. Санкт-Петербург, Россия, kafpr@spba.sledcom.ru*

Аннотация: в статье автор рассматривает возможности участия переводчика, а также процедуру проверки факта достаточного владения языком уголовного судопроизводства со стороны подозреваемого (обвиняемого) лица и отказ в предоставлении специалиста по переводу, анализирует доказательства, свидетельствующие о факте злоупотребления правом на использование родного языка.

Ключевые слова: переводчик, перевод, злоупотребление правом

Санкт-Петербургской академией Российской Федерации в течение двух лет проводились серьёзные исследования, связанные со сложностями расследования уголовных дел в условиях совершения преступлений иностранными гражданами, лицами без гражданства и гражданами России, не владеющими языком уголовного судопроизводства. Исследование вскрыло целый ряд проблем, которые необходимо решать в условиях взаимодействия органов следствия, прокуратуры и суда.

Основные моменты и проблемы были доведены 17 апреля 2026 года на X Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы прокурорской деятельности: история, теория, практика (памяти первого генерал-прокурора Российской империи П.И. Ягужинского, 290 лет со дня кончины)», которая была проведена в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале) Университета прокуратуры Российской Федерации.

Так, основной проблемой, которая стоит перед следственными органами является оперативное и качественное расследование уголовных дел, окончание их в разумные сроки уголовного судопроизводства, избежание брака, соблюдение прав всех участников уголовного процесса (иностранцев, граждан РФ иных национальностей, беженцев, апатридов).

Вместе с тем, согласно опросу сотрудников следственных органов, окончить дело в кратчайшие сроки, чаще всего, мешает требование части 2 ст.18 УПК РФ о необходимости предоставления вышеуказанным лицам переводчиков на свой язык.

В ряде регионов России предоставление таких переводчиков стало затруднительно, поскольку в условиях специальной военной операции, многие знатоки национального языка уехали за пределы страны. Возник дефицит специалистов по ряду восточных, кавказских, среднеазиатских языков.

Ситуация сложилась таким образом, что некоторые районы и даже области обслуживает только один переводчик. В органах следствия и суда создалась проблема, связанная с невозможностью проведения процессуальных действий. Всё это негативно влияет на процесс раскрытия преступления, оттягивает производство ряда следственных действий, а зачастую и вообще создаёт процедуру вынужденного отказа от них.

Перебои с переводчиками возникали в отношении носителей узбекского, грузинского, таджикского и других языков. При этом в большинстве

случаев лица, выдвигающие требование о переводе, либо имели гражданство РФ, либо продолжительное время проживали на территории России.

Возникает вопрос, во всех ли случаях следователь и суд обязаны обеспечить предоставление таким лицам специалиста по переводу на требуемый им язык.

Остановимся на необходимости осуществления перевода и случаях отказа в предоставлении таких услуг. Раскрытие данного аспекта в учебной и научной литературе отражается не в полной мере [1, с. 13–14; 2, с. 103–104].

Итак, поскольку вопрос осуществления перевода строго регламентирован УПК РФ, следователь обязан сделать все для того, чтобы следственные действия и документы были понятны подозреваемому (обвиняемому), то есть пригласить переводчика для осуществления права общения и чтения на понятном ему языке. Поэтому правильным вариантом будет приглашение иностранным гражданам переводчика с русского на их родной язык.

Однако следственно-судебной практикой зафиксированы случаи прекрасного владения русским языком иностранными гражданами и лицами иной национальности. К примеру, если преступление совершается гражданином иной страны, привлекавшийся ранее в качестве переводчика на русский язык. Либо лицо длительное время проживает в семье, где его члены общаются только на русском языке (муж или жена). Встречаются также случаи трудоустройства таких лиц на государственной (муниципальной) службе, где владение русским языком является основанием принятия на работу.

На наш взгляд, при этих обстоятельствах заявление о желании общаться только на своем родном языке, можно признать как злоупотребление правом, препятствующим реализации прав остальных участников на скорейшее окончание дела.

Анализируя данные обстоятельства следственные, прокурорские и судебные органы в ряде случаев признавали такие действия «иностранцев» недопустимыми, отказывая в вызове специалистов по переводу.

Какие действия необходимо предпринять, чтобы выявить факт злоупотребления правом на переводчика?

Во-первых, следователь в ходе общения с субъектом может зафиксировать факт превосходного понимания и общения на русском языке. В данном случае рекомендуется использование видеосъемки либо использование понятых.

Во-вторых, исходя из характера преступлений, следователь, суд, прокурор также могут сделать вывод о достаточном знании русского языка. К примеру, лица цыганской национальности, владея методом убеждения и обмана на русском языке с использованием юридических и других специфических терминов, совершающие мошенничество, не считаются нуждающимися в переводчике. Аналогично решается вопрос в отношении лиц, использующих техническую терминологию, призывы экстремистского характера.

В-третьих, проверяя факт владения лицом русским языком, могут быть исследованы сведения о его личности, допрошены учителя, сослуживцы, члены семьи, приобщены к материалам уголовного дела дипломы об окончании учебных заведений, где преподавание осуществлялось на русском языке.

Необходимо констатировать случаи, когда лицам законно отказывали в предоставлении переводчиков.

Так, признано злоупотреблением правом действия граждан России – сотрудников администрации муниципальных органов, требующих переводчика на тувинский язык (Верховный Суд Республика Тыва).

Кроме того, правильно поступили следователи СК РФ, отказавших военному Т. в предоставлении переводчика на ингушский язык и военному М. в предоставлении переводчика на аварский язык.

В опровержение позиции Т. были истребованы и изучены документы: аттестат об образовании с положительными оценками по «русскому языку», «литературе» и диплом колледжа о среднем профессиональном образовании с положительными оценками по юридическим предметам.

Хорошее знание русского языка военным М. было подтверждено допросом его школьной учительницы. Кроме того, к материалам дела был приобщен аттестат и написанная им лично автобиография на русском языке при отсутствии грамматических ошибок.

Подводя итог доклада, следует обратить внимание на то, что необходимо тщательно изучать личность обвиняемого, пресекая конфликтные ситуации, когда необоснованно требуется переводчик в условиях высокого уровня знания русского языка. Однако каждую ситуацию необходимо анализировать при сотрудничестве с прокурором и судом.

Список источников

1. Гуськова, А.В. Функция переводчика в уголовном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Нижний Новгород, 2018. – 36 с.
2. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации в 2 ч. Часть 1 : учебник для вузов / Г.М. Резник [и др.] ; под общей редакцией Г.М. Резника. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Издательство Юрайт, 2023. – 457 с.

Информация об авторе

И.В. Мезенцев – старший преподаватель кафедры управления следственной деятельности факультета повышения квалификации (Высшие академические курсы) Санкт-Петербургской академии СК РФ, полковник юстиции.

Научная статья
УДК 34

ОТ ПРОТЕСТАЦИИ К ПРОТЕСТУ: ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОКУРОРОМ ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ

Алексей Вячеславович ПУГАЧЁВ

*Уральский государственный юридический университет
имени В.Ф. Яковлева,
г. Екатеринбург, Россия, a.v.pugachev@usla.ru*

Аннотация: в статье приводится экскурс в историю организации и деятельности прокуратуры, описываются применяемые прокурорами полномочия и правовые средства, их совершенствование и дифференциация в зависимости от цели и предмета реагирования, формулируются проблема применения правовых средств и позиция о путях ее решения.

Ключевые слова: протестация, протест, акт прокурорского реагирования, правовое средство прокурорской деятельности

27 апреля 2026 года исполнится 304 года со дня издания Указа именного «О должности Генерал-прокурора», которым закреплялись функция и цель деятельности прокуроров, реализуемые ими принципы, а также закреплялись полномочия на применение правовых средств.

В настоящей статье используются современные термины, адаптированные под текущее содержание теории прокурорской деятельности. Конечно же, в именном Указе цель деятельности прокурора, его функция, полномочия специально не определялись. Однако, не сложно определить эти категории, понять их сущность и содержание на основании текста Указа. Так в п. 1 Указа именного «О должности Генерал-прокурора» закреплено, что «Генерал-Прокурор, повинен сидеть в Сенате и смотреть накрепко, дабы Сенат свою должность хранил, и во всех делах, которые к Сенатскому рассмотрению и решению подлежат, истинно, ревностно и порядочно, без потери времени, по Регламентам и указам отправлял, разве какая законная причина к отправлению, ему помешает, что все записывать повинен в свой журнал» [1, с. 10], из которого следует, что за Генерал-прокурором закреплена функция надзора, осуществляемая в целях обеспечения верховенства закона (в XVIII в. – воле Императора), обеспечения единства и укрепления законности (то есть – реализации по сути действительного содержания Указов Императора). Руководствуясь принципами законности (поскольку действовал на основании данного именного Указа), гласности (действовал открыто) Генерал-прокурор для реализации основной функции надзора использовал полномочия по проверке деятельности Сената (проверка изначально приобретает признаки средства выявления нарушений закона), результаты которой записывал (то есть, фиксировал) в специальный журнал.

Как и в п. 1, так и в последующих пунктах Указа именного «О должности Генерал-прокурора» составляющие признаки, элементы всех существующих и в настоящее время функций деятельности прокуроров, цели их деятельности, используемых для этого полномочий, правовых средств, развиваются. Достижением является формальная определенность, то есть закрепление в нормативно-правовом акте, обязательным для исполнения, как функции прокурора, цели его деятельности, так и предусмотренных для выполнения функции и достижения цели, полномочий и правовых средств прокурора.

Однако, предметом настоящей статьи являются именно правовое средство реагирования прокурора на выявленное нарушение закона, условие его применения, а также развитие и совершенствование применения правовых средств прокурором в условиях российской государственности.

Согласно п. 2 именного Указа основным и единственным средством реагирования Генерал-прокурора на выявленные нарушения закона в деятельности Сената являлась протестация, условием применения которой являлась полная определенность выявленного нарушения. Генерал-прокурору запрещалось протестовать в случае отсутствия достаточных к тому оснований, однако обязанность по установлению всех оснований также возложена была на Генерал-прокурора. При этом проверку прокурор был обязан провести немедленно, предельный срок – неделя, по истечению которой Генерал-прокурор обязан был определить полно и всесторонне: необходимо ли протестовать, либо сенаторы в точности исполнили Указы Императора. Если же определенность так и осталась недостигнутой, Генерал-прокурору допускалось применить еще одно специфическое исключительное средство – сообщение (обращение) непосредственно к Императору.

Признаться, в текущей деятельности Генерального прокурора встречается схожее исключительное правовое средство: согласно п. 4 ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в случае несоответствия постановлений Правительства Российской Федерации Конституции Российской Федерации и законам Российской Федерации Генеральный прокурор Российской Федерации информирует об этом Президента Российской Федерации.

Причем, полномочие на применение указанного специфического средства включено не в ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», посвященную надзорному правовому средству реагирования на незаконный правовой акт, изданный объектами или субъектами прокурорского надзора, но в ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», закрепляющую основание и порядок применения прокурором представления об устранении нарушений закона, допущенных органами и должностными лицами, деятельность которых включена в предмет прокурорского надзора.

Представляется такая неопределенность в основании применения того или иного правового средства (акта прокурорского реагирования), сохранившаяся в действующем законе, является проявлением тенденциозности, поскольку изначально Указ именной «О должности Генерал-прокурора» иных правовых средств реагирования кроме протестации не предусматривал, и протестацию прокурор использовал как в отношении правовых актов, не соответствующих действительному содержанию Указов Императора и действительной воле Императора, так и в отношении действий и бездействия сенаторов.

Учрежденные Указами Императоров от 27 апреля 1722 года «О должности прокуроров в коллегиях, мануфактур и статс-конторах, в магистратах и надворных судах» [1, с. 13–14], от 03 сентября 1731 года «О должности прокурора» [1, с. 19–22] должности прокуроров в Коллегиях, мануфактур и статс-конторах, в губерниях не наделялись иными полномочиями, и для них не предусматривались дополнительные кроме названных правовые средства реагирования.

Однако, Указом именованным, данному Сенату, от 09 июля 1767 года «О надзоре прокуроров за решением дел во всех департаментах коллегий» [1, с. 22] полномочия прокуроров дополнено еще одним средством – предложением, которое являлось превентивным, более организационным, нежели надзорным, правовым средством, задачей которого являлось предупреждение неисполнения Указов Императора и (или) их нарушения. В Учреждениях для управления губерний Российской Империи от 07 ноября 1775 года предложения обретают форму заключения Губернского прокурора [1, с. 24].

В проекте циркулярного ордера Губернским Прокурорам, Высочайше апробированного и от 26 Сентября 1802 года к ним посланного, в п. 2 предусматривается в качестве акта реагирования губернских прокуроров представление, которое касается именно действий (бездействия) должностных лиц [1, с. 41]. Также в Указе сенатском от 15 марта 1804 года «О применении губернскими правлениями делаемых губернскими прокурорами представлений в должное и законное уважение» предусмотрено полномочие прокурора на внесение представления должностным лицам губерний о «недопустимости злоупотреблений, упущений и непорядков» [1, с. 46]. То есть развитие правовых основ и правового регулирования прокурорской деятельности происходило и в дореволюционный период,

что сопровождалось дифференциацией полномочий и правовых средств прокуроров прокурорской системы.

В послевоенный период XX века продолжено развитие правовых основ организации и деятельности прокуратуры СССР, закрепляющих полномочия и правовые средства прокуроров: ст. 13 Указа Президиума Верховного Совета СССР закрепляла полномочие прокурора на применение протеста на противоречащие закону приказы, инструкции, решения, распоряжения, постановления и иные акты в орган, издавший соответствующий акт, или в вышестоящий орган, в то время как нарушения закона государственными органами, общественными организациями и должностными лицами пресекались прокурором другими правовыми средствами: постановлением о возбуждении уголовного дела, постановлением о возбуждении производства об административном правонарушении, постановлением о привлечении лица к дисциплинарной ответственности (ст. 15), представлением об устранении нарушений закона в государственный орган или общественную организацию (ст. 16). Еще более четко дифференцированы основания и цели применения протестов и представлений прокурором между собой и с основаниями и целями применения других надзорных актов реагирования в Законе СССР «О прокуратуре СССР (статьи 24–26).

Тем более спорными представляются позиции отдельных ученых, допускающих применение протеста на устное распоряжение должностного лица [2, с. 148–149], притом, что закон четко разграничил указанные правовые средства, в том числе, в зависимости от предмета реагирования [3, с. 70].

Развитие правовых средств реагирования от единственно протестации до существующей системы правовых средств требует от действующих прокуроров правильного понимания «соотношения целей и задач» прокурорской деятельности «с одной стороны со средствами прокурорской деятельности – с другой», которое обеспечит результативность и законность деятельности прокуроров [4, с. 21]. Реализация данной задачи является современной проблемой прокурорской деятельности.

Решение данной проблемы требует от прокурорских работников значительной самоотдачи, проявления внимательности и скрупулезности в деятельности, принципиальности и законности позиции и принимаемых решений при реализации требования оперативности, в связи с чем нельзя

не привести в пример личность первого Генерал-прокурора П.И. Ягужинского, памяти которого посвящена настоящая конференция.

Как справедливо отмечает В.Ю. Шобухин, первый Генерал-прокурор П.И. Ягужинский как «умный, деятельный» человек, «если дело касалось интересов закона, не боялся противостоять даже членам царской фамилии... оказывал огромную поддержку подчиненным ему прокурорам» [5, с. 13–14]. Описанные качества, действительно, характеризуют достойную личность, образец прокурора, которому по силам решить любую проблему.

Список источников

1. Прокуратура Российской империи в документах, 1722–1917 : хрестоматия / В.В. Лавров, А.В. Ерёмин, Н.М. Иванова ; под. ред. Г.В. Штадлера. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2018, – 172 с.
2. Березовская С.Г. Охрана прав граждан советской прокуратурой. М.1973, с. 148–149.
3. Ергашев, Е.Р. Протест прокурора: учебное пособие. – Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2010, – 100 с.
4. Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики: монография / кол. Автор. – Москва : РУСАЙНС, 2023. – 268 с.
5. Шобухин, В.Ю. Прокуратура России: проблемы, тенденции и закономерности развития (историко-правовой аспект) : монография / В.Ю. Шобухин. – Екатеринбург: ООО «Издательство УМЦ УПИ», 2013. – 110 с.

Информация об авторе:

А.В. Пугачёв – старший преподаватель кафедры прокурорской деятельности Уральского государственного юридического университета имени В.Ф. Яковлева, заместитель прокурора района в отставке.

Научная статья
УДК 34

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ТРАНСПОРТНЫХ ПРОКУРОРОВ, НАПРАВЛЕННАЯ НА ЗАЩИТУ ПРАВ АВИАПАССАЖИРОВ ПРИ ОБЪЯВЛЕНИИ В АЭРОПОРТУ СИГНАЛА «КОВЕР»

Майя Викторовна РУБЦОВА

*НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации
г. Москва, Россия, majya-rubcova@yandex.ru*

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы деятельности транспортных прокуроров, направленные на защиту прав авиапассажиров при объявлении сигнал «Ковер». Практика прокурорского надзора в указанной сфере правовых отношений. Состояние законности в сфере соблюдения прав авиапассажиров при вводимых в аэропортах ограничениях. Типичные нарушения закона, выявляемые прокурорами. Меры прокурорского реагирования на выявляемые нарушения закона. Правовая регламентация и условия введения режима «закрытого неба». Предложения по совершенствованию законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: прокурорская деятельность, правила, аэропорт, авиапассажиры, задержка рейса, предоставление услуг, особый режим

Деятельность транспортных прокуроров за исполнением законов в сфере защиты авиапассажиров осуществляется в соответствии с приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 12.10.2007 № 167 «Об организации взаимодействия территориальных и транспортных прокуроров при реализации полномочий в гражданском и арбитражном процессе», от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур». В соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 15.07.2011 № 211 «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере» транспортными прокурорами на постоянной основе осуществляется надзор за исполнением законов на транспорте, в частности, в сфере воздушного транспорта, за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. На основании указания Генерального прокурора Российской Федерации от 25.01.2022 № 32/23 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере функционирования воздушного транспорта» транспортными прокурорами при осуществлении надзора за соблюдением прав пассажиров изучаются правила перевозок авиакомпаний на предмет их соответствия федеральному законодательству, тщательно исследуются доводы поступающих обращений, устанавливаются причины и условия допущенных нарушений, добиваются их реального устранения. Во взаимодействии с территориальными управлениями Федеральной антимонопольной службы проверяется обоснованность тарифов на авиаперевозки, в том числе путем анализа расходов авиакомпаний и оценки законности формирования поставщиками стоимости наземных услуг. При выявлении нарушений прокуроры добиваются

снижения стоимости билетов для потребителей (п.1.11.). Мерами прокурорского реагирования обеспечивается доступность объектов воздушного транспорта и безусловное соблюдение порядка обслуживания пассажиров с ограниченными возможностями. Прокуроры добились от перевозчиков и крупнейших аэропортов пересмотра правил обслуживания пассажиров. Пресекалось навязывание ОАО «Уральские авиалинии», ООО «Победа» и АО «Авиакомпания «Сибирь» дополнительных услуг: изменены правила обслуживания несовершеннолетних пассажиров, направленные на обеспечение учета особых условий перевозки для путешествия указанной категории лиц [2, С. 87] В случаях несоблюдения расписания полетов устанавливаются их причины, рассматривается вопрос о привлечении виновных лиц к установленной законом ответственности, контролируется предоставление пассажирам предусмотренных законодательством гарантий. Под особым контролем находится ситуация при массовых задержках рейсов, в том числе и объявлении сигнала «Ковер».

План «Ковер» – это особый режим, который вводится при обнаружении беспилотных летательных аппаратов (БЛА) в воздушном пространстве. Аэропорт, в котором объявляется сигнал «Ковер», прекращает принимать и отправлять рейсы до снятия особого режима. Порядок и условия введения режима (сигнала) «Ковер» регламентируются постановлением Правительства Российской Федерации от 11.03.2010 № 138 «Об утверждении Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации» (далее-Правила). Правилами предусматривается, что при появлении в воздушном пространстве неопознанных воздушных судов и других материальных объектов в исключительных случаях органами противовоздушной обороны подается сигнал «Ковер», означающий требование немедленной посадки или вывода из соответствующего района всех воздушных судов, находящихся в воздухе, за исключением воздушных судов, привлекаемых для борьбы с воздушными судами-нарушителями и выполняющих задачи поиска и спасания. Органы противовоздушной обороны доводят сигнал «Ковер», а также сведения о границах района действия указанного сигнала до соответствующих центров Единой системы. Центры Единой системы немедленно принимают меры по выводу воздушных судов (их посадки) из района действия сигнала «Ковер» (п.176).

В последнее время угрозы атаки БЛА стали новой реальностью для многих регионов и опасностью для пассажиров. В связи с чем в аэропортах регулярно вводятся ограничения на прием и выпуск самолетов, из-за этого авиакомпании переносят рейсы или отменяют их совсем.

В 2024 г. продолжали действовать временные ограничения полетов воздушных судов в аэропорты Анапа, Белгород, Брянск, Воронеж, Геленджик, Краснодар, Курск, Липецк, Ростов-на-Дону и Симферополь, а также закрытие воздушного пространства ряда государств для выполнения полетов российских воздушных судов. За 2024 г. в воздушном пространстве Российской Федерации обслужено 1 515 682 полета воздушных судов. Выполнено 91 712 транзитных полетов через воздушное пространство России. Увеличение по сравнению с 2023 г. составило 38,62%. В рамках совершенствования структуры воздушного пространства продолжалась обслуживание (воздушные трассы, маршруты зональной навигации, местные воздушные линии), в основу которого положен принцип наиболее полного удовлетворения интересов пользователей воздушного пространства и оптимизации потоков воздушного движения, а также по установлению запретных зон и зон ограничения полетов. Для защиты важных государственных объектов, ключевых промышленных комплексов в 2024 г. с непосредственным участием Росавиации установлены 185 запретных зон, а для обеспечения деятельности пользователей воздушного пространства – 535 зон ограничения полетов. Основными целями деятельности в области на 2025 г. и плановый период до 2027 г. являются: повышение доступности и качества авиаперевозок для населения, включая авиаперевозки пассажиров на социально значимых маршрутах; обеспечение функционирования маршрутной сети; обеспечение стабильного и безопасного функционирования системы воздушного транспорта, а также транспортной безопасности¹.

В соответствии с Воздушным кодексом Российской Федерации (далее-ВК РФ) использование воздушного пространства или отдельных его районов может быть запрещено или ограничено в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Лица, виновные в нарушении воздушного законодательства Российской Федерации, несут ответствен-

¹ Доклад «О результатах деятельности Минтранса России за 2024 год, целях и задачах на 2025 год и плановый период до 2027 года». – Москва, 2025. – С. 6.

ность в соответствии с законодательством Российской Федерации¹. Условия договора воздушной перевозки пассажира, договора воздушной перевозки груза содержатся в ст. 103 ВК РФ, правилах перевозчика, условиях применения тарифа и перевозочном документе. Законом предусматриваются услуги и льготы, предоставляемые пассажирам воздушных судов (ст. 106 ВК). Перевозчик обязан организовывать обслуживание пассажиров воздушных судов, обеспечивать их точной и своевременной информацией о движении воздушных судов и предоставляемых услугах. Отказаться от перевозки и получить уплаченную провозную плату в полном объеме (ч. 2 ст. 108 ВК РФ).

Исключение составляют случаи возникновения обстоятельств непреодолимой силы, устранение неисправности воздушного судна, угрожающей жизни или здоровью пассажиров воздушного судна, а также иные обстоятельства, не зависящие от перевозчика (ст. 120 ВК РФ).

В ВК РФ закреплены новые нормы авиаперевозок, направленные на защиту прав пассажиров. Основные изменения касаются семей с детьми, условий возврата билетов и стандартов обслуживания при задержках рейсов. Предусмотрены льготы для детей: на внутренних рейсах вводится скидка 50 % на билеты для детей до 12 лет в сопровождении любого взрослого (ранее требовалось сопровождение родителем). Изменился и порядок рассадки: дети гарантированно размещаются на соседнем кресле (в одном ряду, через проход или в соседних рядах) без взимания дополнительной платы. Возврат билетов при задержке рейса на 30 минут и более или при вылете раньше установленного времени теперь предусматривает, что пассажир имеет право на полный возврат стоимости билета (в том числе невозвратного). Обслуживание при задержке: через 3 часа задержки – предоставление питьевой воды, а через 6 часов задержки - предоставление питания. Новые нормы призваны повысить уровень комфорта и защищённости пассажиров при авиаперевозках. Приказом Минтранса России от 28.06.2007 № 82 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей» (далее-ФАП) устанавливаются требования при осуществлении внутренних и международных воздушных перевозок пассажиров, багажа, гру-

¹ Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ (п. 1 ст. 17, ст. 4).

зов рейсами по расписанию движения воздушных судов и дополнительными рейсами и рейсами по договору фрахтования воздушного судна (п. 2). При выполнении международных перевозок Правила применяются в части, не противоречащей международным соглашениям Российской Федерации о воздушном сообщении (п. 3). Без доплаты улететь другим рейсом, в случае наличия у авиакомпания такого и мест на него (п. 41 ФАП). В целом, авиакомпании стараются предложить пассажирам билеты на максимально близкую доступную дату, для чего используют не только собственные рейсы, но и других компаний. Однако, с учетом масштаба проблемы и постепенным уменьшением парка самолетов, делать это становится все сложнее. Сигнал «Ковер» не считается обстоятельством, за которое отвечает авиаперевозчик в случае отмены рейса. Однако закон запрещает требовать уплаты компенсационного штрафа с перевозчика, чей рейс опоздал по этой причине. Если пассажир, не дожидаясь предложений, которые ему положены по закону, сдает билет и покупает новый у другой авиакомпании, он, по сути, реализует свое право на отказ от перевозки. В этом случае авиакомпания обязана вернуть ему деньги за первоначальный билет.

В соответствии с действующим законодательством на перевозчике – авиакомпании лежит обязанность по соблюдению расписания выполнения регулярных рейсов воздушных судов. В случае изменения расписания движения воздушных судов перевозчик должен принять возможные меры по информированию об этом пассажиров любым доступным способом. Перевозчик или обслуживающая организация обеспечивает пассажиров в аэропорту визуальной и акустической информацией о задержке или отмене рейсов, а также их причинах. При задержке или отмене рейса пассажир вправе: бесплатно воспользоваться услугами аэропорта во время ожидания рейса (п. 99 ФАП), а именно: услугами комнат матери и ребенка (пассажиру с ребенком в возрасте до семи лет), организации хранения багажа; при задержке рейса более чем на 2 часа – получить прохладительные напитки и воспользоваться двумя телефонными звонками (сообщениями по электронной почте); при задержке рейса более чем на 4 часа – получить горячее питание (далее каждые 6 часов – в дневное время и каждые 8 часов – в ночное время); при ожидании более 8 часов – в дневное время и более 6 часов – в ночное время – размещение в гостинице, доставка транспортом

от аэропорта до гостиницы и обратно. Получение компенсации (штрафа) за просрочку доставки пассажира в пункт назначения в размере 25% процентов минимального размера оплаты труда за каждый час просрочки, но не более чем 50% процентов провозной платы.

Прокуроры проверяют, предоставляются ли авиакомпаниями и аэропортами все полагающиеся по закону услуги при задержке рейса после объявления плана «Ковер» в соответствии с Правилами. В большинстве случаев из-за атак БЛА закрывались аэропорты Москвы и Санкт-Петербурга, количество задержанных рейсов по всей стране исчисляется десятками, а пострадавших пассажиров - тысячами. По данным Ассоциации туроператоров, только летом 2025 года Внуково, Шереметьево и Пулково закрывали не менее 30 раз¹. В целях недопущения нарушений прав пассажиров, своевременного и полного предоставления всего комплекса предусмотренных услуг транспортные прокуроры регулярно осуществляют выезды в аэропорты. Например, с начала 2025 года транспортными прокурорами в аэропорту Иркутска выявлено более 70 нарушений со стороны авиаперевозчиков. Принято по их результатам около 30 мер прокурорского реагирования. В основном нарушения, касались несвоевременного предоставления или непредоставления услуг при задержках авиарейсов, ненадлежащее информирование о переносах и задержках рейсов. По фактам ненадлежащего предоставления услуг при задержках и отменах авиарейсов, транспортными прокурорами привлечены к административной ответственности 10 авиаперевозчиков. Суммы штрафов в общем размере составили 150 тыс. рублей². Стоит отметить, что проблема с задержками авиарейсов повсеместна и находится на строжайшем контроле транспортных прокуроров. Ежедневно осуществляется мониторинг интернет-пространства и социальных сетей. В случаях установления публикаций о нарушениях прав пассажиров незамедлительно иницируются проверки. В случаях задержки или отмены рейса, а также в случае болезни возврат билета называется вынужденным. Пассажир имеет право на возврат ему денег за билет в полном объеме, даже если билет невозвратный. В иных случаях отказ от полета называется добровольным и тогда стоимость перевозки возвращается, если билет был возвратным и пассажир уведомил об этом

¹<https://msk1.ru/text/transport/2025/10/19/76080165/?ysclid=mma9nt432j979135941> (дата обращения: 03.03.2026).

² <https://www.irk.ru/news/20250822/flight/> (дата обращения: 02.03.2026).

перевозчика не позднее, чем за сутки до даты полета, либо в иных случаях, предусмотренных перевозчиком. В целом, авиакомпания стараются предложить пассажирам билеты на максимально близкую доступную дату, для чего используют не только собственные рейсы, но и других компаний. Однако, с учетом масштаба проблемы и постепенным уменьшением парка самолетов, делать это становится все сложнее. Сигнал «Ковер» не считается обстоятельством, за которое отвечает авиаперевозчик в случае отмены рейса. Однако закон запрещает требовать уплаты компенсационного штрафа с перевозчика, чей рейс опоздал по этой причине. Если пассажир, не дожидаясь предложений, которые ему положены по закону, сдает билет и покупает новый у другой авиакомпании, он, по сути, реализует свое право на отказ от перевозки. В этом случае авиакомпания обязана вернуть ему деньги за первоначальный билет.

Нарушения ФАП, касающиеся количества часов задержки, непредоставление, предусмотренных пассажирам услуг или их несвоевременное предоставление в каждом случае влечет проведение прокурорской проверки и, при наличии оснований, принятия мер прокурорского реагирования. За просрочку доставки пассажира, багажа или груза в пункт назначения, перевозчик уплачивает штраф в размере 100 рублей за каждый час просрочки. Но не более чем 50% провозной платы, если не докажет, что просрочка имела место вследствие непреодолимой силы, устранения неисправности воздушного судна, угрожающей жизни или здоровью пассажиров воздушного судна, либо иных обстоятельств, не зависящих от перевозчика. В связи с реформой контроля, в которой одним из ее направлений является усиление профилактической составляющей контроля, прокуроры проверяют выполнение требований закона о профилактике правонарушений. В случае невыполнения этих требований необходимо рассматривать вопрос о применении к соответствующим должностным лицам меры прокурорского реагирования. Эти меры должны приниматься, исходя из характера выявленных нарушений закона [1, с. 106].

Так, принятыми транспортными прокурорами мерами защищены права авиапассажиров в Самарском аэропорту, где 21 февраля 2026 года произошел масштабный коллапс в региональном аэропорту «Курумоч» из-за введения режима «Ковер». Десятки самолетов не могли вылететь и сесть в авиагавани, ограничения действовали почти всю ночь. Затем на несколь-

ко часов аэропорт возобновил работу, а около девяти утра вновь поставил прием и выпуск самолетов на «стоп». Под отмены или задержки попали большинство рейсов из региона, задерживались 20 перелетов из Самары, другие были отменены. В Самару задерживалось 16 рейсов, отменены три. Таким образом, из расчета, что самолет вмещает до 180 пассажиров, сложности с перелетом испытывали до 7,5 тыс. человек. Не смогли вылететь из Самары вовремя до 4,1 тыс., не прилетели в регион – до 3,4 тыс. человек. Несколько самолетов ушло на запасные аэродромы. Особенно не повезло пассажирам дубайского рейса. Во время ночных ограничений борт сел в Нижнем Новгороде, а во время повторных вынужден был сделать остановку в Уфе. В аэропортах транспортными прокурорами осуществлялся контроль за соблюдением прав пассажиров и предоставлением им услуг, предусмотренных ФАП¹.

В аэропорту столицы Татарстана 25 июня 2025 года был объявлен режим «Ковер», а на территории республики – угроза атаки БЛА. В Татарстане задерживались вылеты самолетов в столицу Татарстана из Томска, Сочи, Махачкалы и Худжанда, а также из Казани в Сочи и Махачкалу. Кроме того, было задержано выполнение рейса по маршруту Сочи – Нижнекамск. Ситуацию с задержками самолетов в аэропортах Казани и Нижнекамска (Бегишево) контролировала Приволжская транспортная прокуратура. Транспортные прокуроры осуществляли мониторинг ситуации в целях обеспечения прав пассажиров и оказания им соответствующих услуг авиакомпаниями².

В Волгоградской области из-за опасности БЛА воздушное пространство над регионом было закрыто для гражданских самолетов в целях безопасности. После открытия неба в воздушной гавани задержан один рейс в Хургаду. Южная транспортная прокуратура осуществляла контроль за ситуацией с задержкой рейсов в аэропорту Волгограда. Самолет из Хургады успел приземлиться в Волгограде в 22.10 и должен был, забрав пассажиров, вылететь обратно в 23.45. Однако этому помешал план «Ковер». Онлайн-табло сообщало, что борт отправят в 13.00 (8 ноября 2025 года).

¹ <https://oboz.info/kollaps-v-samarskom-aeroportu-transportnaya-prokuratura-zashhishhaet-prava-passazhirov/?ysclid=mmaho100i3386303790> (дата обращения: 03.03.2026).

² <https://rt.rbc.ru/tatarstan/freenews/685be1239a7947f640ddb28f?ysclid=mmahspmvsg66951303> (03.03.2026).

Задержка рейса составила более 13 часов. Многим пассажирам пришлось провести ночь в Гумраке¹.

Приволжской транспортной прокуратурой осуществлялся контроль за соблюдением прав авиапассажиров после введения ограничений на полеты в ночь на 6 января 2026 года. Куйбышевская, Татарская и Уфимская транспортные прокуратуры проводили надзорные мероприятия, направленные на защиту прав пассажиров. В частности, прокуроры проверяли, предоставляются ли авиакомпаниями и аэропортами все полагающиеся по закону услуги при задержке рейса в соответствии с Правилами. Режим «Ковер» действовал в аэропортах Самары, Казани и Уфы, что привело к задержкам рейсов. Для оперативного реагирования на жалобы на территориях аэровокзалов организованы мобильные приемные для пассажиров².

Состояние законности в сфере соблюдения прав пассажиров на воздушном транспорте характеризуется наличием фактов задержек авиарейсов, недобросовестного исполнения перевозчиками установленных законом обязательств по предоставлению пассажирам услуг, нарушений прав инвалидов и маломобильных граждан, температурного режима в аэропорту и нарушениями прав несовершеннолетних в части непредоставления скидки на билеты по действующим тарифам. Транспортными прокурорами также выявлялись недостатки при осуществлении наземных видов обеспечения полетов и при организации воздушного движения, случаи эксплуатации не отвечающих требованиям безопасности воздушных судов, несанкционированного использования воздушного пространства. В связи с изложенным принимались необходимые меры реагирования. Прокуроры активизировали надзор за исполнением законов в сфере обеспечения бесперебойного и безаварийного функционирования транспортного комплекса, его антитеррористической защищенности, а также за соблюдением прав пассажиров. В целом весь комплекс мер, принимаемых органами прокуратуры во взаимодействии с органами государственной власти и правоохранительными ведомствами, оказывает положительное воздействие на состояние законности в стране.

¹ <https://www.volgograd.kp.ru/online/news/6659947/?ysclid=mmahiwxid7464690011> (дата обращения: 03.03.2026).

² <https://tvsamara.ru/news/transportnaya-prokuratura-kontroliruet-soblyudenie-prav-passazhirov-v-aeroportu-samary/?ysclid=mmahqjpb6xa249442953> (дата обращения: 03.03.2026).

Список источников

1. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере обеспечения безопасности полетов: монография. Москва: Проспект, 2025. – 192 с.
2. Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2024 год: информ.-аналит. записка / под общ. ред. ректора Университета прокуратуры Российской Федерации д-ра юрид. наук, проф. И.М. Мацкевича. – М.: Ун-т прокуратуры Рос. Федерации, 2025. – 204 с.

Информация об авторе

М.В. Рубцова – старший научный сотрудник НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации.

Научная статья
УДК 34

КЛАССИЧЕСКАЯ ЭТИКА КАК ФУНДАМЕНТ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ПОВЕДЕНИЯ РАБОТНИКОВ ПРОКУРАТУРЫ

Анна Юрьевна СЕРГЕЕВА

*Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации,
г. Санкт-Петербург, Россия, annichenko@mail.ru*

Вопрос о роли классической этики в нравственном выборе прокурорского работника, при всей своей внешней простоте, в условиях современности представляет собой не только важную моральную дилемму, но и весьма непростой метафизический выбор. Сегодняшняя действительность с её двойственностью общественных идеалов – когда один вектор направлен на поддержание социальной стабильности, а другой, практически кардинально ему противоречащий, утверждает ценности индивидуализма и общества потребления – ставит каждого человека перед двойной перспективой формирования личного нравственного облика. В этой ситуации далеко не всегда возможны однозначные решения. Нравственный выбор каждого человека всегда остаётся зоной его личной ответственности. Однако в тех профессиях, где личный нравственный облик неизбежно соотносён с профессиональными требованиями, важно не просто следовать формальному смыслу этического требования, но и соответствовать

духу справедливости, глубокой форме экзистенциального «исповедания» нравственных принципов.

Обращаясь к теме нашего доклада, необходимо сразу подчеркнуть: классическая этика понимается нами не как система, зависящая от исторических обстоятельств и эмпирических факторов, но как выражение метафизической картины мира. В контексте современных тенденций нивелирования ценностных постулатов принципы классической этики могут быть поняты как вневременное, фундаментальное основание нравственности. Это принципиально важный тезис, поскольку он задаёт систему координат для всего дальнейшего рассуждения.

Сфера этики, при всей своей строгости, не может быть определена однозначно в формальном статусе. Принято ссылаться на то, что моральные нормы, как и этические и правовые принципы, не являются универсальными: они различаются в зависимости от принадлежности к определённой социальной группе, культурных, социальных и иных особенностей. Для определения правовых норм используется их толкование, что позволяет учесть особенности конкретного дела, качества личности и иные аспекты. Однако там, где есть свобода интерпретации, результат становится неизбежно зависимым от того субъекта, который выносит решения, пусть даже опираясь на совершенно определённые нормы законодательства.

В отношении нравственной позиции прокурорского работника дилеммы классической этики обретают дополнительные аспекты, которые работник органов защиты законности должен оценивать не просто с точки зрения человеческой логики, но сквозь призму принципов профессиональной деятельности. Французский социолог Эмиль Дюркгейм в своей работе «Профессиональная этика и гражданская мораль» связывает основы профессиональной морали со структурными потребностями общества как системы, в которой человек выполняет не только экзистенциальную функцию присутствия, но и задачи, обеспечивающие устойчивость общества как целого и векторы его развития. Развитие профессиональной этики обусловлено спецификой различных видов деятельности и, соответственно, включает в себя особенности функционирования соответствующих сфер труда. И здесь этика прокурорского работника формируется во взаимовлиянии классических принципов этики – общечеловеческих ценностей, традиций культуры, представлений о духовных смыслах бытия – и тех принципов, которые составляют существо самих основ сохранения законности в обществе.

Как подчёркивают исследователи Протанская, Островская и Прокуденкова, профессии, объектом которых является человек, его жизнь, здоровье, воспитание, права и свободы, неизбежно порождают максималистические требования и к самим представителям профессиональной деятельности. В таких профессиях элементы нравственно-психологического характера выступают внутренним компонентом деятельности. Это в полной мере относится к профессии прокурора. Поэтому столь высоки требования к должностным лицам, которые самим фактом своей профессиональной идентичности являются символическими фигурами, выбранными государством для осуществления норм права и свободы. Нарушая закон, они не только компрометируют себя лично, но и подрывают авторитет государства, его правоприменительных органов.

В России институт прокуратуры был учреждён в 1722 году Петром Великим. Миссия прокурорских органов виделась как устранение беспорядка в делах, взяточничества, неправосудия и беззакония. И хотя с тех пор органы прокуратуры трансформировались в соответствии с конкретными задачами и формами государственного управления, ключевым элементом в прокурорской деятельности остаётся задача быть «третьей» стороной, государственной институцией, которая, находясь в тесном взаимодействии с ветвями государственной власти и с самим обществом, сохраняла бы положение беспристрастного судьи. В Именном указе Петра I «О должности генерал-прокурора» прямо закреплена эта ценностная позиция: генерал-прокурор повинен смотреть накрепко, дабы Сенат свою должность хранил и во всех делах истинно, ревностно и порядочно отпращивал.

Как в своё время отмечал знаменитый юрист и оратор А.Ф. Кони, наряду со служебным долгом судебного деятеля вырастает его нравственный долг. Он предписывает никогда не забывать, что объектом действий этого деятеля является прежде всего человек, имеющий никем и ничем неотъемлемые права на уважение к своему человеческому достоинству. Всякое поругание последнего есть, неизбежно, поругание и своей собственной души, в её высочайшем проявлении – совести. Эти слова имеют вневременное значение, поскольку указывают на единство профессиональных и человеческих принципов в нравственном выборе любого работника сферы охраны правопорядка и законности. Эта область – не только

пространство осуществления социальной справедливости, но и мировоззренческое поле, которое становится основанием государственной и национальной суверенности.

Единство профессиональных и нравственных качеств работника прокуратуры как важнейшего института государственного управления, безусловно, является залогом стабильности и общественной солидарности. Сама специфика профессиональной деятельности прокурорского работника предполагает институциональное и репутационное единство морали и поведения работника прокуратуры и правовых установок этого института правопорядка. Поэтому глубокое изучение основ классической этики, наряду с постижением права и широкого спектра наук и методологических подходов, составляет неотъемлемую часть мировоззрения профессионала в сфере охраны законности. Изучение основ классической этики позволяет прокурорскому работнику видеть многогранность и неоднозначность самого процесса обусловливания морального выбора.

Обратимся теперь к теоретическому фундаменту. Как очень точно подметил И. Кант, один из величайших теоретиков этики и морального выбора, существуют два типа этических суждений. Теоретическая этика, или чистая мораль, – это чисто логическая форма этического суждения. В рамках кантианских подходов, которые можно считать классическими, поскольку они полагают теоретические основы этики в качестве фундаментальных, онтологических, моральные нормы и законы не могут быть следствиями жизненных обстоятельств или эмпирического опыта, но, напротив, любому опыту предшествуют, существуют априори. Однако в чистом виде теоретическая этика есть только форма без конкретного содержания. По существу, позиция Канта говорит о том, что этика не подвержена временным и историческим изменениям. Изменяются лишь обстоятельства и, соответственно, человеческие решения. Если человек хочет быть моральным, ему следует соблюдать все требования «чистой» морали вне зависимости от обстоятельств – так называемое «безусловное требование». Однако в рамках практической деятельности человек неизбежно имеет дело с обстоятельствами, которые не могут всецело соответствовать «идеальным» этическим суждениям.

Исходя из указанной дилеммы теоретического и практического в сфере нравственного выбора прокурорского работника, моральные нормы не-

возможно сформулировать, исходя из практики эмпирических отношений, основанных на переплетении и столкновении реальных интересов. Современная правоприменительная практика всегда предоставляет зазоры в возможностях применения только инструментов прямой логики. Поэтому в практике вынесения прокурорского суждения важны конкретные, практические аспекты, которые становятся «местом приложения» синтеза теоретического и практического разума. А третейским судьёй выступают здесь сами понятия человечности, нравственности, совести, которые и есть та самая неизменная система координат морального выбора. Если человек стремится быть именно человеком, а не просто биологическим существом, в спектр его мышления и восприятия неизбежно вступают представления о трансцендентном, о метафизических и духовных принципах. Понимая, что работник прокуратуры не является философом или богословом, чтобы судить о столь высоких концептуальных сферах, тем не менее, он остаётся в ситуации личного выбора, где его профессиональный облик оказывается зависимым от уровня его саморефлексии, принятия или признания духовных ценностей. Опорой здесь всегда являются традиции и исторически выверенные идеалы, предлагаемые самой культурой.

Может ли классическая этика быть «вечной»? Современные дискуссии, в том числе и в правовом поле, ставят этот тезис под вопрос. Как пишет Этьен Ле Руа, почётный профессор антропологии юридического факультета Парижского университета, «поскольку прогресс нельзя отрицать, мы должны ценить современность (связанную с рынком и частной собственностью) и содействовать тому, чтобы традиция исчезла, ассимилировавшись с обычным содержанием правовых норм». Здесь речь идёт о том, что современная западная тенденция рассматривать этические нормы как зависимые от времени и эпохи как бы устраняет «вечные», «идеальные» предпосылки классической этики. Это своеобразный конфликт этики как деонтологии (учения о должном) и этики как утилитарного принципа социального удобства во имя индивидуальных, не всегда высоких, интересов. Для западной традиции права такой дуализм весьма характерен, поэтому там формируется приоритет прецедентного права, которое призвано заранее снять двусмысленность нравственного выбора. Однако с научной точки зрения этические принципы не могут быть случайным порядком приоритетов и социальных отношений, запечатлённым в нормативных ак-

тах. Этические нормы есть также метафизическое воплощение идеи иерархии в общем мировоззренческом поле, которое оказывает влияние и на пространство повседневности, и на пространство профессиональной деятельности.

Этика, в действительности, всегда есть отражение онтологической картины мира. В эпохи, которые рассматривали бытие как упорядоченное, иерархичное, с законами, установленными Творцом или Первоначалом, всегда формируется «вертикаль» более или менее значимых общественных целей. Классическая этика всегда отвечает не на вопрос о виновности или невинности конкретного человека, но о самих принципах справедливости. И, хотя о фигуре Творца в контексте отдельных эпох и культур можно говорить лишь условно, неоспоримость принципов классической этики всё равно сохранит свой абсолютный характер. Так, в эпоху Нового времени для объяснения возникновения механистической Вселенной должна была быть допущена особая причинность, которая даёт импульс бытию или движению. В картине мира И. Ньютона, которая в полной мере отражает установки этого исторического периода, парадоксальным образом совмещены религиозная парадигма креационизма и безличный механицизм сциентизма. Ньютон рисует существование абсолютного времени и абсолютного пространства, которые являются «вместилищем» Бога, оформляют мир в абсолютно измеримую и закономерно действующую машину. Соответственно, и этика здесь будет выступать как высший закон, который предшествует любой реальности.

История этической мысли, насчитывающая столетия, при всех своих внешних трансформациях показывает, по существу, одну и ту же логику: основы нравственности соответствуют классическим религиозным заповедям, которые табуируют пренебрежение традицией, нарушение принципов жизни и собственности, ущерб собственному нравственному поведению. Чрезвычайно важными представляются антропологические открытия Ф.М. Достоевского, который показал, что нравственные заповеди, выступающие во многих культурах как заветы Бога, в действительности рисуют картину нормы оптимального функционирования природы человека. И здесь само по себе следование идеалу помогает одолевать несовершенство природы человека.

Неожиданное прочтение с точки зрения классической этики даёт знаменитый принцип «непротивления злу силой», который предлагал Л.Н. Толстой. Его интерпретация позволяет обнаружить, что последовательное и всецелое принятие принципа непротивления злу ведёт к отрицанию государства и каких-либо учреждений государственной власти, включая судебные и пенитенциарные. Основная ошибка Толстого – это прочтение евангельских заповедей формально, в качестве универсальных «категорических императивов», которые не подразумевают частных случаев. Однако сущностное соответствие новозаветным принципам всегда включает в себя конкретный выбор личности, оценку ситуативных особенностей – то есть, как сказал бы Кант, принципов практической этики. Изучение, системный анализ принципов классической этики – это не столько задача теоретического познания для прокурорского работника, сколько средство, позволяющее выработать инструментарий принятия верных решений с учётом всего многообразия правовых и нравственных аспектов.

В деятельности работника прокуратуры приверженность идеалам этики и верному пониманию принципов морали неизбежно становится не только ожидаемым человеческим качеством, но, в первую очередь, первоосновой и фактором принятия решений. В этом контексте эпоха современности с её особенностями ценностной повестки ставит перед работником, осуществляющим свою деятельность в сфере охраны закона, сложный личный выбор: какие ценностные основания следует считать абсолютными, то есть не зависящими от времени, эпохи, контекста. И здесь именно знание и концептуальное понимание принципов классической этики становится тем ориентиром, который способен стать основанием системной профессиональной и личной картины мира. При этом следует учитывать, что мораль, являясь основным элементом этики как науки, выступает регулятором общественных отношений. Право так же является общественным регулятором. Разница между правом и моралью состоит в форме закрепления: этические нормы могут передаваться как историческая память поколений и как негласное требование культурной традиции, тогда как правовые нормы закреплены в нормативно-правовых актах. Соответственно, этические нормы имеют социальную природу, а правовые нормы, в свою очередь, уже основаны на этических правилах поведения. Этика и право составляют две стороны одного явления, которое в силу своей

многоаспектности не может быть сведено к однозначной вербальной или логической форме.

Нравственный выбор работника в сфере охраны и соблюдения законности является тем центральным звеном, которое призвано формировать условия для осуществления справедливости. Классическая этика в этом процессе выступает не как абстрактное теоретизирование, а как реальный фундамент профессионального поведения. Она даёт прокурорскому работнику неизменную систему координат: человечность, нравственность, совесть. Она позволяет отличить временное от вечного, конъюнктурное от принципиального. И в этом смысле глубокое освоение классического этического наследия становится не просто желательным, а необходимым условием формирования полноценного, ответственного и нравственно устойчивого работника прокуратуры, способного достойно исполнять свой высокий долг перед обществом и государством.

Информация об авторе

А.Ю. Сергеева – старший преподаватель кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации.

Научная статья
УДК 34

ОСОБЕННОСТИ ВЛИЯНИЯ ИСТОРИЧЕСКОГО НАСЛЕДИЯ А.Ф. КОНИ НА ИЗУЧЕНИЕ СОВРЕМЕННЫХ ПРОБЛЕМ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН

Денис Андреевич ШЕСТАВИН¹, Илья Андреевич ШЕСТАВИН²

^{1,2} Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации,
г. Санкт-Петербург, Россия

¹ *dschestavin18@yandex.ru*

² *i.shestavin@yandex.ru*

Аннотация. Статья посвящена анализу влияния исторического наследия А.Ф. Кони на решение современных проблем рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации. В частности, рассмотрена роль современной этики и ораторского мастерства в сфере юриспруденции. Авторами исследованы материалы об искусстве общения с людьми и ораторском мастерстве А.Ф. Кони. Кроме того, акцентировано внимание на необходимости модернизации действующих ведомственных актов органов прокуратуры, на основании чего предложено внесение соответствующих изменений в нормы Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации.

Ключевые слова: обращения граждан, органы прокуратуры, историческое влияние

Закрепленная в Конституции Российской Федерации правовая возможность обратиться в государственные органы и органы местного самоуправления является важнейшим и наиболее эффективным способом для граждан реализовать непосредственную защиту своих конституционных прав. Обращаясь в органы публичной власти, граждане вправе получить необходимую юридическую консультацию по конкретному вопросу, а также узнать о возможных законных способах разрешения какой-либо возникшей у них проблемы.

В настоящее время институт прямого взаимодействия населения с представителями органов публичной власти посредством реализации конституционного права граждан на обращение продолжает совершенствоваться. Полагаем, что нравственные и этические ориентиры прошлого, искусство общения с людьми и ораторское мастерство известных отечественных юристов второй половины XIX века для должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления будут практически полезными при ведении личного приема и осуществлении рассмотрения обращений граждан.

Анализируя качественно подготовленные судебные и иные выступления юристов прошлого, можно выявить их особенные коммуникативные качества, специфичные приемы, обеспечившие достижение оптимального результата в выступлении, что позволяет нам использовать богатый исторический опыт в юридическом общении при осуществлении профессиональной деятельности.

В связи с изложенным, хотелось бы обратить внимание на особенности ораторского мастерства А.Ф. Кони, а также на роль исторического влияния его наследия на рассмотрение обращений граждан.

Анатолий Федорович Кони родился 28 января (9 февраля по новому стилю) 1844 года в г. Санкт-Петербурге в семье литератора и преподавателя Ф.А. Кони и актрисы И.С. Юрьевой. А.Ф. Кони был выдающимся юристом и судебным оратором. В своих выступлениях он акцентировал внимание на исследовании каждого случая отдельно и индивидуально с учетом психологических особенностей личности участника процесса. Умение А.Ф. Кони выступать в судебном заседании состояло в том, что ему удавалось содержательно убедить общественность в важности психического состояния лица при совершении какого-либо поступка. Гуманное отношение ко всем участникам процесса являлось важной частью профессиональной деятельности А.Ф. Кони. Наличие высокой этичности государственного и общественного деятеля способствовало полученное им качественное юридическое образование, в котором нравственные принципы играли основополагающую роль, а также взаимодействие юриста с многими общественными деятелями. В связи с чем этика и нравственность А.Ф. Кони сохраняет свою актуальность и имеет важный прикладной характер в настоящее время при работе должностных лиц публичной власти с гражданами.

Работа с обращениями граждан обладает своей спецификой. Умение выслушать все доводы заявителя, быть вежливым и внимательным, тактичным при постановке вопросов в ходе личного приема, вызывает у заявителей чувство доверия к должностному лицу, и, соответственно, доверие к данному органу публичной власти, что является ключевым для укрепления институтов правового государства и развития демократического общества. Следовательно, роль этики и нравственных норм при рассмотрении обращений граждан в государственных органах и органах местного самоуправления является важной составляющей частью деятельности этих органов в исследуемом нами направлении.

Поднимаемая в трудах А.Ф. Кони проблематика этики неоднократно привлекала внимание различных исследователей. Впервые ее исследовал Б. Вальбе, который отмечал, что для А.Ф. Кони важным являлись психолого-этические аспекты личности. Великий оратор акцентировал внимание на проблеме кризиса моральных ценностей и прогнозировал его успешное преодоление [1]. Профессор П.И. Люблинский отмечал, что

русская классическая литература оказала значительное влияние на понимание нравственного долга в этической концепции А.Ф. Кони [3]. Профессор Б.И. Сыромятников акцентировал внимание на вере великого юриста в гуманистические идеалы [4].

Этическое и нравственное воспитание молодых специалистов играет ключевую роль в их дальнейшей профессиональной деятельности. Вместе с тем, имеющиеся пробелы в этическом поведении невозможно восполнить только лишь с помощью семейного воспитания. Немаловажную роль в приобретении новых этических навыков и нравственных ценностей играет организация, в которой осуществляет свою трудовую деятельность данный работник.

Так, во многих органах государственной власти ведомственными приказами утверждены кодексы профессиональной этики, основная задача которых состоит в том, чтобы, повышая нравственные и этические знания работников, укреплять авторитет ведомства. Например, согласно Приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 17.03.2010 № 114 «Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации» для прокурорского работника установлены правила поведения и нормы служебной этики в профессиональной и во внеслужебной деятельности. Немаловажным является то, что одной из основных задач Кодекса является укрепление авторитета работников органов прокуратуры, повышение доверия граждан к государству и обеспечение единой нравственно-нормативной основы поведения прокурорских работников. За нарушение Кодекса профессиональной этики предусмотрена дисциплинарная ответственность.

Требования к профессиональным и морально-этическим качествам, предъявляемым к работникам органов прокуратуры, составляют самостоятельную группу стандартов прокурорской деятельности [2, С. 42–43].

Немаловажным является то, что органы прокуратуры при реализации полномочий, закрепленных за ними законом, способны в полной мере обеспечить законность при реализации конституционного права граждан на обращения.

В связи с изложенным, учитывая важность данного направления прокурорской деятельности, считаем, что для повышения уровня профессиональных и морально-этических качеств работников ведомства при работе с обращениями граждан необходимо дополнить Правила поведения прокурорского работника при осуществлении служебной деятельности пунктом, в котором будет предусмотрено ответственное и внимательное отношение к предложениям, заявлениям и жалобам граждан, обязанность по соблюдению принципов объективности, беспристрастности и справедливости при разрешении обращений. Кроме того, полагаем необходимым нормативно закрепить в данном пункте обязанность по соблюдению официального делового стиля, а также правовую необходимость проявлять принципиальность, корректность, непредвзятость и уважение к заявителям.

Таким образом, подводя итог всего ранее сказанного, нельзя переоценить вклад А.Ф. Кони в развитие современной этики в сфере юриспруденции. Его богатое историческое наследие является важным в юридическом общении при осуществлении профессиональной деятельности.

Список источников

1. Вальбе Б. Анатолий Федорович Кони, литературный портретист / Б. Вальбе // Известия Одесского библиографического общества при императорском новороссийском университете. 1915. Вып. 5–6. С. 253–266.
2. Никитин Е.Л., Кулик Н.В. Модели и стандарты прокурорской деятельности в современных условиях : учебное пособие // Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2018. С. 42–43.
3. Люблинский П.И. Общественно-этические взгляды А.Ф. Кони / П.И. Люблинский. М. : Право и жизнь, 1928. Кн. 1. С. 66–77.
4. Полянский Н.Н. На службе праву / Н.Н. Полянский, Б.И. Сыромятников. М. : Право и жизнь, 1928. 55 с.

Информация об авторах

Шеставин Д.А. – аспирант кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации;

Шеставин И.А. – студент Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации.

ПРОКУРАТУРА В ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОМ МЕХАНИЗМЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ НА ДОСТОЙНЫЙ УРОВЕНЬ ЖИЗНИ

Антонина Анатольевна ШТРИКОВА

*Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации,
г. Санкт-Петербург, Россия, shtrikova_tonya@mail.ru.*

Аннотация. В статье представлены результаты анализа необходимости повышения эффективности прокурорского надзора в сфере защиты прав детей, а также уровня гармонизации национального законодательства с международными стандартами в рассматриваемой сфере. В Российской Федерации защита прав несовершеннолетних носит комплексный характер и реализуется посредством функционирования публично-правового механизма, ключевым элементом которого выступает прокуратура. Ее деятельность направлена на обеспечение законности, предупреждение нарушений и восстановление нарушенных прав детей.

Ключевые слова: прокуратура, несовершеннолетние, защита прав, достойный уровень жизни

Каждый год в России проводится комплекс мероприятий, направленных на повышение уровня жизни подрастающего поколения и обеспечение их законных интересов. Постоянное совершенствование законодательной базы, служащей основой такой защиты, является важным свидетельством внимания к правам детей.

Одним из первостепенных направлений своей политики глава государства считает повышение уровня доходов семей, воспитывающих детей, и формирование среды, способствующей обеспечению достойной жизни для всех слоев общества¹. Во исполнение данного подхода вносятся изменения в нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения, связанные с созданием необходимых условий для максимально успешного развития личности каждого представителя подрастающего поколения.

¹ Послание Федеральному собранию.

Федеральное законодательство развивается и совершенствуется с учетом того, что права детей на достойный уровень жизни закреплены в ряде универсальных международных актов, ключевое значение среди которых имеет Конвенция ООН о правах ребенка 1989 года (далее – Конвенция), ратифицированная Российской Федерацией и устанавливающая обязательства государств по обеспечению условий для полноценного и всестороннего развития несовершеннолетних.

Согласно статье 27 Конвенции, государства-участники признают право каждого ребенка на уровень жизни, необходимый для его физического, умственного, духовного и социального развития¹. При этом основная ответственность возлагается на родителей, однако государство обязано принимать меры по оказанию необходимой помощи.

Кроме того, дополнительные гарантии также закреплены во Всеобщей декларации прав человека (ст. 25)²; в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (ст. 11)³; в Европейской социальной хартии (пересмотренной)⁴.

Таким образом, указанные акты формируют международный стандарт, который подлежит применению в национальной правовой системе Российской Федерации в силу части 4 статьи 15 Конституции РФ⁵.

Однако в современном национальном законодательстве отсутствует четкое определение понятия «достойный уровень жизни детей», как, впрочем, и понятия достойного уровня жизни граждан в целом. Вместе с тем, результаты анализа и системного толкования нормативных актов различной юридической силы позволяют сделать вывод о наличии заметной тенденции в определении круга социальных прав, реализация которых в своей совокупности может рассматриваться в качестве собирательного понятия прав на достойный уровень жизни.

¹ Конвенция о правах ребенка : одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990) – Доступно из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Всеобщая декларация прав человека : принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948. – Доступно из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах : принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) – Доступно из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Европейская социальная хартия (пересмотренная) (принята в г. Страсбурге 03.05.1996). – Доступно из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: текст с изм. и доп. на 1 июля 2020 г. – Доступно из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Так, прежде всего следует обратиться к Конституции Российской Федерации, провозгласившей Россию социальным государством (ст. 7), политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь человека. Особое значение имеют положения статьи 38, закрепляющие защиту детства государством.

В свою очередь Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» конкретизирует данные положения, устанавливая систему государственных гарантий в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты. Семейный кодекс Российской Федерации закрепляет обязанности родителей по содержанию и воспитанию детей и определяет механизмы защиты их прав.

На современном этапе защита детства является важнейшим приоритетом внутренней государственной политики России. Согласимся с мнением Р.М. Усмановой, что «подобное особое положение детей обусловлено тем, что они являются наиболее беззащитными субъектами. Беззащитность детей выражается в их физической слабости, умственной и психической незрелости, а также в их материальной зависимости от опекунов и попечителей» [3, с. 6].

Субъектами защиты прав и свобод детей в нашей стране являются прежде всего органы публичной власти, которые наделены необходимыми полномочиями и на которые возложены соответствующие обязанности. Не претендуя на исчерпывающий анализ особенностей деятельности всех субъектов, отметим, что, как представляется, особую роль в механизме защиты прав детей играют органы прокуратуры, поскольку в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» прокуроры наделены существенными полномочиями в сфере надзора за соблюдением прав несовершеннолетних. Согласимся с позицией Н.Н. Бойко, которая справедливо подчеркивает, что «основным и безотлагательным субъектом в единой федеральной централизованной системе органов является Прокуратура РФ» [4, с. 107].

Не ограничиваясь определением круга субъектов публично-правового механизма защиты прав несовершеннолетних, в дальнейшем будем исходить из того, что значительную роль в обеспечении реализации прав ребенка и их защите играет система правовых средств, институтов и процедур, направленных на обеспечение такой защиты.

Таким образом, обоснованным представляется вывод о том, что структуру механизма образуют государственные органы и органы местного самоуправления, а также формы и методы правовой защиты, реализуемые на основании существующей нормативной правовой базы. Определяя наиболее широкий спектр применения таких форм и методов защиты, к числу ключевых субъектов механизма кроме прокуратуры Российской Федерации полагаем необходимым относить также суды, органы опеки и попечительства, уполномоченного по правам ребенка.

Прокуратура занимает особое место в системе органов публичной власти благодаря тому, что прокуроры наделены полномочиям надзорного и ненадзорного характера.

По мнению В.Г. Бессарабова, прокуратура выступает универсальным гарантом законности в социальной сфере, осуществляя защиту прав и свобод социально уязвимых групп граждан, в этом случае становится для них чуть ли не единственным шансом на восстановление справедливости. [1, с. 17]. Сказанное в полной мере относится и к защите прав несовершеннолетних. Деятельность прокуроров направлена на выявление, пресечение и предупреждение нарушений прав граждан, в том числе, несовершеннолетних.

Основной функцией прокуратуры является надзор за исполнением законов. В сфере защиты прав несовершеннолетних это выражается в надзоре за исполнением законов в деятельности образовательных организаций, медицинских учреждений, органов социальной защиты, органов опеки и попечительства и иных органов.

Прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних представляет собой самостоятельное комплексное направление деятельности органов прокуратуры, охватывает самый широкий спектр объектов надзора и призван обеспечить реальное исполнение законодательства об охране прав и законных интересов несовершеннолетних, пресечение и предупреждение правонарушений как самих детей, так и в отношении детей.

Реализуя предоставленные законом полномочия, прокуроры проводят проверки, анализируют обращения граждан, выявляют нарушения и принимают меры реагирования. Кроме того, прокуратура активно участвует в судебной защите прав детей. В соответствии с процессуальным законо-

дательством прокурор вправе обращаться в суд в защиту прав несовершеннолетних. Наиболее распространенными категориями дел являются дела о предоставлении жилья детям-сиротам, взыскании алиментов, защите прав на образование и медицинскую помощь. Судебная практика подтверждает эффективность участия прокурора, в том числе, и по указанным категориям дел: значительная часть требований прокуроров удовлетворяется судами.

Осуществляя надзор за исполнением законов о социальной защите несовершеннолетних, прокуратура пресекает факты жестокого обращения с детьми, контролирует деятельность органов опеки и попечительства, соблюдение законодательства в сфере образования, здравоохранения и других. В целях устранения нарушений прокуроры используют различные меры реагирования: представление, протест, постановление, предостережение о недопустимости нарушений закона, обращение в суд с исковыми заявлениями.

Данные меры направлены не только на пресечение допущенных нарушений, но и на восстановление нарушенных прав детей и предупреждение новых правонарушений.

Результаты анализа материалов прокурорской практики свидетельствуют о том, что наиболее распространенными нарушениями прав несовершеннолетних на достойный уровень жизни являются: несвоевременное предоставление жилья детям-сиротам; нарушение прав на образование; недостаточное обеспечение медицинской помощью; нарушения в сфере социальной поддержки.

Особое внимание должно уделяться защите прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Согласимся с мнением Т.Н. Матюшевой, что гуманной миссией и профессиональным долгом всех работников прокуратуры является охрана детства, а главные усилия работников прокуратуры предполагалось сосредоточить на защите прав несовершеннолетних, провозглашенных Конституцией Российской Федерации, Конвенцией ООН о правах ребенка [2, с. 125].

Прокуратура играет ключевую роль в выявлении и устранении данных нарушений, ежегодно выявляя тысячи нарушений прав несовершеннолетних, и принимая по ним меры реагирования.

Полагаем, что, несмотря на эффективность деятельности прокуратуры, существуют определенные проблемы, выражающиеся в высокой нагрузке на прокуроров, недостаточности взаимодействия с другими органами, возникающими сложностями исполнения судебных решений, а также формальным подходом отдельных должностных лиц.

Вместе с тем для повышения эффективности деятельности прокуратуры в публично-правовом механизме защиты прав несовершеннолетних на достойный уровень жизни нам представляются целесообразными некоторые пути решения существующих проблем и минимизации рисков возникновения новых такие как: развитие цифровых технологий в надзорной деятельности; усиление межведомственного взаимодействия; совершенствование законодательства в сфере защиты прав и свобод несовершеннолетних лиц.

Подводя итог сказанному, отметим, что, как уже отмечалось, ежегодно в России реализуется комплекс мер, призванных улучшить качество жизни детей и гарантировать соблюдение их прав. Укрепление правовых механизмов, обеспечивающих такую защиту, представляет собой значимое проявление гуманизма и заботы о правах несовершеннолетних, которые в настоящее время составляют четверть населения Российской Федерации.

Прокуратура Российской Федерации является важнейшим элементом публично-правового механизма защиты прав несовершеннолетних. Ее деятельность способствует повышению эффективности обеспечения законности, защиты и восстановления прав детей.

В условиях современных вызовов необходимо дальнейшее совершенствование деятельности прокуратуры, направленное на повышение эффективности защиты прав несовершеннолетних и обеспечение их достойного уровня жизни с использованием всех предоставленных прокурорам полномочий надзорного и ненадзорного характера.

Благополучие нашего государства неразрывно связано с благополучием подрастающего поколения. Обеспечение и охрана их фундаментальных прав на достойное существование – это основа для формирования здорового, образованного и нравственно крепкого общества.

Список источников

1. Бессарабов, В.Г. Реализация прокуратурой положения Конституции Российской Федерации о защите прав и свобод человека и гражданина / В.Г. Бессарабов // КриминалистЪ. – 2013. – № 2 (13). – С. 15–20.
2. Матюшева, Т.Н. Гуманная миссия прокуратуры РФ – защита конституционного права детей-сирот на образование / Т. Н. Матюшева // Общество и право. – 2005. – № 4 (10). – С. 125–128.
3. Усманова, Р.М. Участие прокуратуры РФ в обеспечении защиты прав детей в семье / Р.М. Усманова // Роль органов публичной власти в реализации семейной политике : Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, приуроченной к Году семьи в России, Sterlitaмак, 16–18 октября 2024 года. – Sterlitaмак: Уфимский университет науки и технологий, 2024. – С. 6–12.
4. Бойко, Н.Н. Механизмы реализации гарантий и защиты прав несовершеннолетних детей // Проблемы модернизации современного российского государства. Сборник материалов VI Всероссийской научно-практической конференции / Отв. ред. Г.А. Иванцова, Е.С. Косых. Sterlitaмак: Sterlitaмакский филиал БашГУ, 2018. – С. 104–109.

Информация об авторе

А.А. Штрикова – аспирант Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации.

Научное издание

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:
ИСТОРИЯ, ТЕОРИЯ, ПРАКТИКА
(ПАМЯТИ ПЕРВОГО ГЕНЕРАЛ-ПРОКУРОРА
РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ П.И. ЯГУЖИНСКОГО,
290 ЛЕТ СО ДНЯ КОНЧИНЫ)

Х ВСЕРОССИЙСКАЯ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ

Санкт-Петербург, 17 апреля 2026 года

МАТЕРИАЛЫ

Подписано к использованию 18.09.2026.

Уч.-изд. л. 8,5. Тираж 12 экз. Заказ 26/26.

1 электрон. опт. диск (CD-R). 1,34 Мб.

Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации
191014, Санкт-Петербург, Литейный просп., 44