- КОНСТИТУЦИОННОЕ (ГОСУДАРСТВЕННОЕ) ПРАВО -

Дата поступления рукописи в редакцию: 06.07.2025 г.
Дата принятия рукописи в печать: 21.07.2025 г.
DOI: 10.24412/2782-3830-2025-6-79-84

МАМИЛОВ Алихан Зурабович,
магистрант юридического факультета,
Ингушский государственный университет РФ, г.Магас,
e-mail: mail@law-books.ru

Научный руководитель:
КОСТОЕВА Пятимат Магомедовна,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры «Теория и история государства и права»
Ингушского государственного университета РФ, г. Магас,
e-mail: mail@law-books.ru

ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ: ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ И ПУТИ ЕЕ ПОВЫШЕНИЯ

Аннотация. *В представленной работе анализируется действенность прокурорского надзора как ключевого инструмента государственного контроля в Российской Федерации. Исследование акцентировано на выявлении факторов, снижающих результативность надзорной функции, таких как ограниченность ресурсов, трудности в оценке качественных показателей и нехватка применения цифровых технологий и риск-ориентированных подходов. Автор обосновывает необходимость модернизации методологических и организационных основ деятельности прокуратуры, обобщает данные правоприменительной практики, статистических отчётов, а также доктринальных источников. Особое внимание уделяется поиску эффективных решений для повышения прозрачности и адаптивности прокурорского контроля в современных условиях прокурорского надзора как элемента системы государственного контроля.*

Ключевые слова: *прокуратура Российской Федерации, государственный контроль, прокурорский надзор, эффективность деятельности, оценка результативности, риск-ориентированный подход, цифровизация надзора, оптимизация ресурсов, показатели эффективности.*

MAMILOV Alikhan Zurabovich,
Master's student of the Faculty of Low,
Ingush State University of the Russian Federation, Magas

Scientific supervisor:
KOSTOEVA Pyatimat Magomedovna,
Candidate of Legal Sciences
Associate Professor at the Department
of Theory and History of State and Law

PROSECUTOR'S OFFICE OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE STATE CONTROL SYSTEM: ASSESSMENT OF EFFECTIVENESS AND WAYS TO IMPROVE IT

Annotation. *The article presents a comprehensive analysis of the criteria and indicators for evaluating the effectiveness of the Prosecutor's Office of the Russian Federation within the state*

control system. The primary focus is on examining factors hindering the high efficiency of prosecutorial supervision over law enforcement and the legality of legal acts, particularly in interaction with other control and supervisory bodies. Based on a study of the regulatory framework, statistical data from the Prosecutor General's Office of the Russian Federation, judicial practice materials, academic research, and reports from audit and accounting bodies, the author identifies key problems affecting supervisory efficacy: resource constraints, difficulties in assessing qualitative outcomes, insufficient application of a risk-oriented approach, and underutilization of modern technologies. The concluding section proposes specific measures to enhance organizational mechanisms, evaluation methodologies, and the implementation of innovative tools to improve the effectiveness of prosecutorial supervision as an element of the state control system.

Key words: *Prosecutor's Office of the Russian Federation, state control, prosecutorial supervision, effectiveness of activities, performance evaluation, risk-oriented approach, digitalization of supervision, resource optimization, performance indicators.*

Прокуратура РФ, обладая статусом конституционно закреплённого органа, наделённого полномочиями по надзору за соблюдением законодательства (статья 129 Конституции РФ[1]), выступает ключевым элементом архитектуры государственного контроля. Её деятельность, регламентируемая Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации»[2], ориентирована на обеспечение законности, защиту прав и интересов граждан, а также охрану публичных ценностей. Однако в условиях значительного объёма задач, возлагаемых на органы прокуратуры, и существующих ресурсных ограничений, особую актуальность приобретает вопрос результативности выполнения ими надзорных функций. Несмотря на широкий масштаб проводимых мероприятий и значительное число применяемых актов прокурорского реагирования, сохраняются серьёзные изъяны в области законности, что ставит под сомнение рациональность задействованных ресурсов и эффективность принятых мер. Одной из ключевых трудностей в оценке работы прокуратуры является сложность количественного выражения её профилактического воздействия и реального вклада в укрепление правопорядка, особенно в условиях частичного дублирования функций с иными контрольно-надзорными структурами.

Под эффективностью надзорной деятельности прокуратуры в системе государственного контроля следует понимать уровень достижения установленных законодательством задач с максимально рациональным использованием доступных ресурсов — человеческих, финансовых и временных. Такая деятельность должна обеспечивать наименьшую нагрузку для проверяемых субъектов и всей контрольной системы в целом. В качестве правовой базы оценки функционирования прокуратуры выступают как общие положения Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»[2], так и специальные внутренние документы, в частности, приказы Генерального прокурора, включая Приказ № 925 от 28 декабря 2022 года[6], в которых закреплены основные критерии и индикаторы деятельности. Среди наиболее значимых качественных индикаторов можно выделить уровень соблюдения законности при издании нормативных актов, степень защиты конституционных прав граждан, а также полноту и результативность устранения выявленных нарушений. К числу количественных показателей традиционно относят число проведённых проверок, количество зафиксированных нарушений, внесённых актов реагирования (представлений, протестов, предостережений), а также количество лиц, привлечённых к ответственности и решений, принятых судами по инициативе прокуроров.

Однако действующая модель оценки характеризуется перекосом в сторону количественных параметров, что порождает негативные последствия в виде формального подхода к выполнению надзорных функций и стремления к статистическим показателям в ущерб реальной правоприменительной эффективности. Существенную проблему представляет собой невозможность достоверно измерить предупредительный эффект надзорной деятельности — предотвращённые правонарушения и устойчивое укрепление законности, обеспеченное мерами профилактики. Зачастую такие результаты проявляются только в отдалённой перспективе и не находят отражения в текущей отчётности, что существенно снижает информативность и объективность существующих методов оценки деятельности прокуроров.

Изучение действующей практики, а также анализ современных научных исследований[10, 11, 12] дают основание выделить ряд устойчивых факторов, негативно влияющих на эффективность реализации прокурорского надзора в рамках государственного контроля.

Одной из ключевых проблем остаётся дефицит кадров и несбалансированное распределение нагрузки между сотрудниками. Масштаб надзорных полномочий прокуратуры зачастую не соотносится с реальными возможностями персонала, численность которого ограничена. Значи-

тельная часть рабочего времени прокурорских работников уходит на рассмотрение обращений от физических и юридических лиц, причём многие из них касаются вопросов, не требующих вмешательства прокуратуры. Существенные ресурсы затрачиваются на подготовку внутренней отчётности и выполнение вспомогательных функций, в результате чего снижается глубина анализа и внимание к действительно значимым и системным проблемам. Подобная фрагментарность надзора приводит к поверхностному характеру проверок и недостаточному контролю за исполнением ранее вынесенных актов прокурорского реагирования, особенно в части представлений, что существенно снижает общую результативность надзорной деятельности[11].

Вторым важным затруднением является ограниченность методик для объективной оценки качественных результатов и предупредительного воздействия. Существующая система отчётности ориентирована преимущественно на формализуемые параметры, такие как количество проведённых проверок или число зафиксированных нарушений. Это нередко приводит к стремлению повысить статистические показатели за счёт второстепенных или малозначимых мероприятий, не оказывающих существенного влияния на правопорядок. Кроме того, значительная доля представлений формально исполняется без устранения корневых причин выявленных нарушений. В то же время факторы, действительно отражающие эффективность — такие как снижение уровня правонарушений в отдельных сферах, рост правовой культуры должностных лиц, предотвращение крупных злоупотреблений — плохо поддаются количественной фиксации и могут проявляться лишь в долгосрочной перспективе.

Третьим препятствием становится недостаточное внедрение и применение риск-ориентированных моделей при планировании проверок. В отличие от профильных контрольно-надзорных органов, деятельность которых регламентируется Федеральным законом № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»[3], прокурорские органы в полной мере не реализуют концепцию оценки рисков как основу для приоритезации надзорных мероприятий. В результате планы проверок часто не соотносятся с реальными угрозами охраняемым законом интересам — жизни, здоровью граждан, правам человека, национальной безопасности, экономике. Как следствие, прокурорские ресурсы могут расходоваться на объекты с незначительным уровнем риска, в то время как действительно проблемные зоны остаются вне сферы надлежащего внимания[12].

Значительным ограничивающим фактором также является недостаточная цифровизация процессов прокурорского надзора и межведомственного взаимодействия. Хотя определённые инструменты автоматизации уже внедрены (например, доступ к федеральной государственной информационной системе «Единый реестр проверок»), в целом потенциал цифровых технологий остаётся слабо реализованным. Возможности использования современных информационных технологий для обработки больших массивов данных, выявления системных нарушений, прогнозирования рисков и автоматизации рутинных операций остаются практически невостребованными в повседневной практике прокуратуры.

Информационный обмен по-прежнему осуществляется преимущественно через письменные запросы, что замедляет получение данных и увеличивает нагрузку как на саму прокуратуру, так и на запрашиваемые организации. Это не только снижает оперативность реагирования, но и препятствует построению единой цифровой среды контроля. К тому же сохраняется отсутствие полноценной интеграции с базами данных ключевых контрольно-надзорных ведомств, таких как Роспотребнадзор[8], Ростехнадзор[9], Федеральная налоговая служба и другие. Такая разобщённость существенно усложняет доступ к актуальной и структурированной информации о выявленных нарушениях и предпринятых мерах, что, в свою очередь, затрудняет выстраивание точной картины правоприменительной ситуации и принятие своевременных решений.

Проблемы координации и синергии с другими контрольно-надзорными структурами: недостаточная эффективность механизмов координации, напрямую влияет и на результативность. Нескоординированность планов проверок, дублирование, несвоевременный обмен информацией между прокуратурой и профильными контрольно-надзорными структурами приводят к нерациональному использованию общих ресурсов системы контроля и снижению итогового эффекта для законности.

Повышение эффективности деятельности прокуратуры в системе государственного контроля требует пересмотра подходов к планированию, оценке результатов, использованию ресурсов и технологий. Предлагаются следующие пути оптимизации: формирование всесторонней модели оценки результативности прокурорской деятельности должно базироваться на качественных индикаторах и принципах риск-ориентированного подхода. Необходимо перераспределить акценты ведомственной отчётности — от формальных количественных параметров к показателям, демонстрирующим реальное повыше-

ние уровня законности: доля фактически устранённых нарушений в результате прокурорского вмешательства (с детальным анализом причин неисполнения), темпы снижения правонарушений в приоритетных сферах надзора, прежде всего связанных с защитой прав граждан, качество содержания и обоснованность актов реагирования (включая оценку по числу удовлетворённых судебных исков и отменённых противоправных решений), а также степень удовлетворённости населения работой прокуратуры (на основании данных социологических исследований)[10]. Дополнительно требуется внедрение в практику надзорных органов методических разработок по идентификации рисков нанесения ущерба правовым ценностям. Проверочные действия должны концентрироваться на направлениях с наиболее выраженным риском, определяемым с опорой на статистику нарушений, обращения граждан, данные иных контрольных ведомств и уровень общественного внимания. Такой подход позволит сосредоточить усилия на приоритетных задачах и сократить бессистемные вмешательства[12].

Оптимизация распределения ресурсов и снижения чрезмерной нагрузки предполагает сосредоточение прокурорской деятельности на контроле правомерности действий самих контрольно-надзорных ведомств и обеспечении базовых конституционных прав граждан, что позволит отказаться от чрезмерного вовлечения в специализированные сферы, требующие профессиональной экспертизы отраслевых структур. Проведение прокуратурой комплексных проверок в таких областях должно быть ограничено случаями, когда имеется обоснованная информация о системных нарушениях или бездействии соответствующих органов. Кроме того, необходимо внедрение механизма фильтрации поступающих обращений: часть из них, не связанная с серьёзными нарушениями или не входящая в компетенцию прокуратуры, должна перенаправляться в уполномоченные органы власти — с сохранением надзора за своевременным и результативным рассмотрением. Важным направлением становится внедрение предварительной правовой экспертизы поступающих жалоб, что позволит исключить необоснованные или неподведомственные обращения. Также следует активно применять цифровые технологии для автоматизации подготовки типовых документов, ведения баз данных и анализа поступающей информации, высвобождая тем самым ресурсы для приоритетных и аналитически сложных задач.

Цифровая трансформация прокурорской деятельности предполагает активное внедрение высокотехнологичных решений в практику надзора. Генеральной прокуратуре и её территориальным подразделениям необходимо создать современные аналитические платформы, использующие инструменты обработки больших данных и алгоритмы искусственного интеллекта. Такие системы должны быть способны собирать и анализировать информацию из открытых источников и государственных информационных массивов (включая ЕГРЮЛ, ЕГРИП, базы проверок, данные надзорных ведомств, судебную статистику и обращения граждан), что позволит выявлять скрытые закономерности, прогнозировать правонарушения и систематизировать риски для последующего стратегического планирования[7]. Важно также обеспечить прокуроров полноценным и оперативным доступом — с учётом правовых ограничений — к базам данных ключевых ведомств (таких как Роспотребнадзор[8], Ростехнадзор[9], Росздравнадзор, ФНС, МВД, ФССП и др.), что устранит необходимость в постоянных межведомственных запросах и ускорит правовую оценку ситуаций. Кроме того, необходимо расширить применение цифровых сервисов в коммуникации с поднадзорными структурами и контрольно-надзорными структурами: электронная подача требований, онлайн-отчётность, дистанционные совещания и удалённый анализ документов — допустимы и эффективны в ситуациях, не требующих обязательного выезда на место и не снижающих качество надзора.

Для повышения эффективности взаимодействия прокуратуры с контрольно-надзорными органами необходимо перейти к новому уровню координации. Одним из ключевых шагов должно стать неформальное информирование, а полноценный обмен планами проверок с целью выработки общих приоритетов на основе унифицированной системы оценки рисков, что позволит исключить повторяющиеся мероприятия и сосредоточиться на наиболее значимых проблемных направлениях. Кроме того, требуется создание интегрированных межведомственных цифровых платформ (в том числе путём расширения функционала ФГИС «Единый реестр проверок»), предназначенных не только для фиксации запланированных мероприятий, но и для постоянного обмена результатами проверок, мерами прокурорского или административного реагирования, сведениями об устранении нарушений и аналитическими сводками. Прокуратура в этом процессе должна играть роль не только участника, но и ключевого аналитического центра. Также целесообразно активизировать подготовку совместных аналитико-методических документов между Генеральной прокуратурой и федеральными контрольно-надзорными структурами — это позволит устранить разночтения в правоприменении и обеспечить более согласованную практику надзорной деятельности.

Как ключевой институт государственной системы контроля, прокуратура оказывает непосредственное влияние на уровень правопорядка и степень защиты общественно значимых интересов. Однако устранение текущих дисфункций — будь то нехватка ресурсов, методологическая неустойчивость, технологическая отсталость или слабая координация с другими органами — невозможно без глубокой и последовательной трансформации надзорной практики. Центральным вектором такой модернизации должен стать отказ от количественного формализма в пользу реальной оценки воздействия на правовую ситуацию, при этом акцент следует сместить в сторону риск-ориентированного анализа. Масштабное внедрение цифровых решений для сбора, обработки и интерпретации информации — уже не инновация, а насущная необходимость, без которой невозможно принятие точных управленческих решений и эффективное реагирование на угрозы законности. Разграничение полномочий между органами, а также построение устойчивых каналов информационного обмена на платформенной основе, позволит устранить избыточные функции и перейти к слаженной и результативной модели контроля. Внедрение этих изменений потребует политической воли со стороны руководства прокуратуры, поддержки законодательной власти и продуктивного партнёрства со всеми структурами контрольно-надзорного комплекса. В противном случае надзорные органы рискуют оставаться в рамках статистических отчётов, утрачивая способность реально влиять на обеспечение законности в государстве.

Список литературы:

[1] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации (pravo.gov.ru). – 2020. – 4 июля.

[2] Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 30.04.2024) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472. (Актуальная редакция на 01.06.2025 - КонсультантПлюс).

[3] Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 24.02.2024) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31 (часть I). – Ст. 5006.

[4] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 24.02.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

[5] Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 (ред. от 21.12.2023) «Об утверждении приоритетных направлений деятельности прокуратуры Российской Федерации и организации прокурорского надзора» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 52 (часть II). – Ст. 7626.

[6] Приказ Генерального прокурора РФ от 28.12.2022 № 925 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Законность. – 2023. – № 2. – С. 3–21. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. – URL: https://genproc.gov.ru/sys/ (раздел «Документы») (дата обращения: 03.06.2025).

[7] Генеральная прокуратура Российской Федерации: [официальный сайт]. Раздел «Деятельность». – URL: https://genproc.gov.ru/ (дата обращения: 03.06.2025).

[8] Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор): [официальный сайт]. – URL: https://www.rospotrebnadzor.ru/ (дата обращения: 03.06.2025).

[9] Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор): [официальный сайт]. – URL: https://www.gosnadzor.ru/ (дата обращения: 04.06.2025).

[10] Волкова К. А. Эффективность прокурорского надзора: теоретические и прикладные аспекты оценки // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2023. – № 4(78). – С. 15-24.

[11] Кузнецов Р. В. Ресурсное обеспечение прокурорского надзора: проблемы и пути оптимизации // Закон и право. – 2024. – № 1. – С. 45-49.

[12] Лапина М. С. Риск-ориентированный подход в деятельности прокуратуры: перспективы внедрения // Прокурорская и следственная практика. – 2023. – № 3. – С. 32-40.

[13] Семенов А. Ю. Цифровая трансформация прокуратуры: вызовы и возможности // Государственная власть и местное самоуправление. – 2024. – № 2. – С. 28-35.

[14] Отчет Счетной палаты РФ о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства» (№ 07-04/2023 от 15.09.2023) // Официальный сайт Счетной палаты РФ. – URL: https://ach.gov.ru/ (дата обращения: 04.06.2025).

Spisok literatury:

[1] Konstituciya Rossijskoj Federacii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 s izmeneniyami, odobrennymi v hode obshcherossijskogo golosovaniya 01.07.2020) // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii (pravo.gov.ru). – 2020. – 4 iyulya.

[2] Federal'nyj zakon ot 17.01.1992 № 2202-1 (red. ot 30.04.2024) «O prokurature Rossijskoj Feder-

acii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. – 1995. – № 47. – St. 4472. (Aktual'naya redakciya na 01.06.2025 - Konsul'tantPlyus).

[3] Federal'nyj zakon ot 31.07.2020 № 248-FZ (red. ot 24.02.2024) «O gosudarstvennom kontrole (nadzore) i municipal'nom kontrole v Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. – 2020. – № 31 (chast' I). – St. 5006.

[4] Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah ot 30.12.2001 № 195-FZ (red. ot 24.02.2024) // Sobranie zakonodatel'stva RF. – 2002. – № 1 (ch. 1). – St. 1.

[5] Ukaz Prezidenta RF ot 21.12.2016 № 699 (red. ot 21.12.2023) «Ob utverzhdenii prioritetnyh napravlenij deyatel'nosti prokuratury Rossijskoj Federacii i organizacii prokurorskogo nadzora» // Sobranie zakonodatel'stva RF. – 2016. – № 52 (chast' II). – St. 7626.

[6] Prikaz General'nogo prokurora RF ot 28.12.2022 № 925 «Ob organizacii prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov, soblyudeniem prav i svobod cheloveka i grazhdanina» // Zakonnost'. – 2023. – № 2. – S. 3–21. // Oficial'nyj sajt General'noj prokuratury RF. – URL: https://genproc.gov.ru/sys/ (razdel \"Dokumenty\") (data obrashcheniya: 03.06.2025).

[7] General'naya prokuratura Rossijskoj Federacii: [oficial'nyj sajt]. Razdel \"Deyatel'nost'\". – URL: https://genproc.gov.ru/ (data obrashcheniya: 03.06.2025).

[8] Federal'naya sluzhba po nadzoru v sfere zashchity prav potrebitelej i blagopoluchiya cheloveka (Rospotrebnadzor): [oficial'nyj sajt]. – URL: https://www.rospotrebnadzor.ru/ (data obrashcheniya: 03.06.2025).

[9] Federal'naya sluzhba po ekologicheskomu, tekhnologicheskomu i atomnomu nadzoru (Rostekhnadzor): [oficial'nyj sajt]. – URL: https://www.gosnadzor.ru/ (data obrashcheniya: 04.06.2025).

[10] Volkova K. A. Effektivnost' prokurorskogo nadzora: teoreticheskie i prikladnye aspekty ocenki // Vestnik Akademii General'noj prokuratury RF. – 2023. – № 4(78). – S. 15-24.

[11] Kuznecov R. V. Resursnoe obespechenie prokurorskogo nadzora: problemy i puti optimizacii // Zakon i pravo. – 2024. – № 1. – S. 45-49.

[12] Lapina M. S. Risk-orientirovannyj podhod v deyatel'nosti prokuratury: perspektivy vnedreniya // Prokurorskaya i sledstvennaya praktika. – 2023. – № 3. – S. 32-40.

[13] Semenov A. Yu. Cifrovaya transformaciya prokuratury: vyzovy i vozmozhnosti // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. – 2024. – № 2. – S. 28-35.

[14] Otchet Schetnoj palaty RF o rezul'tatah ekspertno-analiticheskogo meropriyatiya «Analiz effektivnosti prokurorskogo nadzora za ispolneniem federal'nogo zakonodatel'stva» (№ 07-04/2023 ot 15.09.2023) // Oficial'nyj sajt Schetnoj palaty RF. – URL: https://ach.gov.ru/ (data obrashcheniya: 04.06.2025).

