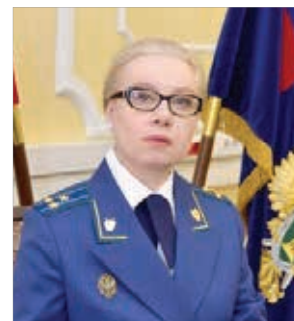


Обеспечение законности правовых актов управления средствами прокурорского надзора: история и современность¹

Аннотация. На основе анализа законодательства (в том числе в ретроспективном плане) и практики правоприменения, статистических данных, научных трудов, посвященных обеспечению прокуратурой законности правовых актов управления средствами прокурорского надзора, раскрыт отечественный опыт его становления и развития. Показаны направления работы прокуроров и средства прокурорского воздействия на протяжении длительной истории прокурорского надзора. На основе современной концепции законности раскрыт установленный федеральным законодательством порядок деятельности прокуратуры, интегрированной с конституционным механизмом правотворчества, по предотвращению принятия противоречащих Конституции РФ и законам правовых актов, восстановлению законности. Дальнейшее совершенствование надзорного механизма и практики его реализации предполагает учет необходимости превентивной работы и правового воспитания должностных лиц, а также исследования принципов законности, объективных критериев законности административных актов, развитие научных представлений о явлениях, порождающих деформации законности в деятельности публичной администрации, мер по их предупреждению, форм и пределов прокурорского реагирования.

Ключевые слова: законность, закон, правовые акты, нормативные правовые акты, критерии законности правовых актов, правотворческая деятельность, прокуратура, прокурор, надзор, протест, представление



**Наталья Викторовна
СУБАНОВА,**

проректор Университета
прокуратуры
Российской Федерации,
доктор юридических наук,
профессор
agp@agprf.org
117638, Россия, г. Москва,
ул. 2-я Звенигородская,
д. 15

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.141.5.057-065

Natalya V. SUBANOVA,

Vice-Rector of the University of the Prosecutor's Office
of the Russian Federation, Dr. Sci. (Law), Professor
agp@agprf.org

15, ul. 2-ya Zvenigorodskaya, Moscow, Russia, 117638

Ensure the Legality of Legal Acts Managing Prosecutorial Supervision: History and Present

Abstract. Based on an analysis of legislation (including retrospective analysis) and law enforcement practices, statistical data, and scholarly works on ensuring the legality of administrative legal acts by the prosecutor's office, this article explores the domestic experience of its formation and development.

¹ Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

It also highlights the areas of prosecutorial work and the means of prosecutorial influence throughout the long history of prosecutorial oversight. Based on the modern concept of legality, this article describes the procedures established by federal legislation for the prosecutor's office, integrated with the constitutional lawmaking mechanism, to prevent the adoption of legal acts that contradict the Constitution of the Russian Federation and other laws and to restore the rule of law. Further improvement of the oversight mechanism and its implementation requires consideration of the need for preventive work and legal education of officials, as well as research into the principles of legality, objective criteria for the legality of administrative acts, and the development of scientific understanding of the phenomena that lead to distortions of legality in public administration, measures to prevent them, and the forms and limits of prosecutorial response.

Keywords: *legality, law, legal acts, regulatory legal acts, criteria for the legality of legal acts, lawmaking, prosecutor's office, prosecutor, oversight, protest, submission*

Система обеспечения прокуратурой законности актов публичного управления формировалась и развивалась на протяжении длительного времени. Прообраз отечественной прокуратуры изначально предполагал концентрацию усилий прокуроров на реализации правовых актов, с сопутствующим устранением выявленных деформаций законности²: по делам, в которых не было ясного предписания закона, генерал-прокурор предлагал Сенату разъяснить законоположение и постановить новое³.

В последующий период существенным инструментом восстановления законности в сфере государственного управления на местах (негативная характеристика которой получила практически общепринятую оценку современников⁴) стала губернская прокуратура. После принятия новых общегосударственных правовых актов губернское правление и палаты заслушивали заключения губернского прокурора⁵. Факт просмотра прокурором журнала присутственного места (для уездных присутственных мест — уездными стряпчими⁶) подтверждался письменно («читал»), с указанием числа. Особое внимание уделялось

² Именной указ от 27.04.1722 «Должность генерал-прокурора» // Прокуратура России (1722—2017). Документы / авт.-сост. В. С. Павлов. СПб., 2018. С. 34—36.

³ *Иванов П. И.* Опыт биографий генерал-прокуроров и министров юстиции. СПб.: Тип. Правительствующего сената, 1863. С. 3.

⁴ Состояние делопроизводства администрации того времени, как отмечал, например, профессор Э. Н. Берендтс, было крайне запутанным: приказные позволяли себе делать подчистки, самостоятельно вносить изменения в прихода-расходные и крепостные книги, использовались даже поддельные высочайшие указы (см.: *Берендтс Э. Н.* О прошлом и настоящем русской администрации. СПб., 1913. С. 69).

⁵ Учреждения для управления губерний Всероссийской империи от 07.11.1775. Ст. 405.

⁶ Указ Правительствующего сената от 27.12.1830 «О просмотре уездными стряпчими журналов уездных присутственных мест».

организации своевременной оценки прокурорами законности актов — до приведения их к исполнению⁷.

В случае выявления акта управления, противоречащего закону, информировались генерал-губернатор и генерал-прокурор⁸. В Учреждении губернских правлений⁹ порядок и сроки оценки прокурором законности актов губернского правления и его реагирования фиксировались более детально: все журналы губернского правления по распорядительным и судебным делам должны были просматриваться прокурорами до исполнения, журналы по исполнительным делам (закрывающие только маловажные и не подлежащие сомнению или особому обсуждению дела) исполнялись без просмотра прокурора, с последующим доведением до его сведения.

В случае устного замечания губернского прокурора на журнал и удовлетворения его присутствием постановление подлежало изменению с согласия губернатора. При направлении письменного уведомления («представления») присутствием оформлялось соответствующее постановление, затем исполнялась резолюция начальника губернии и прокурору предоставлялся журнал для сведения (ст. 77, 78)¹⁰. В целом существо прокурорского надзора состояло в наблюдении прокуратуры за исполнением законов административными органами¹¹, а его конструкция, безусловно, не была совершенной¹².

Обеспечение единства правового пространства в период становления молодой Советской Республики, преодоление тем самым местного влияния на законность явилось одним из основных аргументов избрания Советским правительством централизованной модели воссозданной прокуратуры, предполагающей предоставление прокурорам права опротестования любых решений губисполкомов и местных

⁷ См.: указы Правительствующего сената от 31.12.1809 ; от 28(30).09.1824 ; от 12.11.1828 «О подтверждении губернским правлениям и прочим местам, дабы журналы и протоколы своевременно и прежде исполнения доставляли на просмотр к губернским прокурорам» ; от 21.02.1831 «О подтверждении, чтобы присутственные места без просмотра губернских прокуроров не приводили в исполнение своих постановлений».

⁸ Указ Правительствующего сената от 30.06.1809 «Об обязанностях прокуроров при просмотре журналов присутственных мест».

⁹ Указ именной, данный Сенату, от 02.01.1845 «Высочайше утвержденное учреждение губернских правлений».

¹⁰ Прокуратура Российской империи в документах, 1722—1917 : хрестоматия / В. В. Лавров, А. В. Еремин, Н. М. Иванова ; под ред. Г. В. Штадлера. СПб., 2018.

¹¹ Разумеется, такая упрощенная модель прокурорской деятельности дореформенного периода не отражает полномочий генерал-прокурора как министра юстиции, иных государственных органов (например, Сената), а также всего многообразия практики правоприменения, включая трансформацию власти генерал-прокурора в область верховного органа управления во время царствования Екатерины II, коллизии компетенции прокуроров, губернаторов и наместников в части надзора за законностью и др. См. об этом, например: Корф С. А. Административная юстиция в России. Книга первая. СПб., 1910. С. 42—43, 73—76.

¹² См. об этом, например: Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности : пособие для прокурорской службы. М., 1889. Т. 1. С. 348.



властей вообще¹³. По общему правилу исполнение опротестованных актов не приостанавливалось (ст. 9 Положения о прокурорском надзоре¹⁴). Однако нерассмотрение исполнительными комитетами и советами приносимых прокурорами протестов позднее приостанавливало действие опротестованных постановлений¹⁵.

В резолюции совещания губернских и областных прокуроров, состоявшегося в июне 1925 г., отмечалась необходимость наблюдения за различного рода обязательными постановлениями и иными распоряжениями уездных административных органов, особенно по отраслям, которые непосредственно сталкивались с бытом и жизнью широких масс населения (вопросами финансово-налогового характера, штрафами, наложением повинностей и др.)¹⁶.

Главнейшими средствами надзора за законностью актов органов государственного управления признавались предварительный просмотр проектов обязательных постановлений (местных или ведомственных нормативных актов, обращенных к населению¹⁷) до утверждения их исполкомами, а также имеющих принципиальное значение циркуляров и приказов отделов исполнительных органов. Целесообразным считался последующий просмотр губернской прокуратурой издаваемых на периферии (уездными исполнительными комитетами) обязательных постановлений и иных постановлений и протоколов, что предоставляло возможность осуществления непрерывного надзора за законностью¹⁸.

Постепенно практикой были выработаны обязательные реквизиты протеста, включая предложение по привлечению нарушителя к дисциплинарной ответственности либо сообщение о привлечении его к уголовной ответственности¹⁹.

Существенное значение для развития теории законности правовых актов приобрела деятельность научных школ прокурорского надзора, формирование которых началось в 50-х гг. XX в., сопровождаясь активизацией исследований. Анализ проблем и способов обеспечения законности актов государственного управления, предпосылок и гарантий законности получил детальную проработку²⁰.

¹³ См.: *Ленин В. И.* О двойном подчинении и законности (товарищу Сталину для Политбюро). Продиктовано по телефону 20.05.1922 // Полн. собр. соч. : в 55 т. 5-е изд. М., 1970. Т. 45. С. 197—201.

¹⁴ Постановление 3-й сессии ВЦИК 9-го созыва от 28.05.1922.

¹⁵ Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 10.06.1929 «О приостановлении действия постановлений местных советов и исполнительных комитетов в случаях нерассмотрения в установленный срок принесенных на эти постановления протестов прокурорского надзора».

¹⁶ Материалы совещания губернских и областных прокуроров. 15—19 июня 1925 г. М. : Юридическое издательство НКЮ РСФСР, 1925. С. 32—33.

¹⁷ *Елистратов А. И.* Административное право РСФСР. Л. : Государственное издательство, 1925. С. 49.

¹⁸ *Лаговьер Н.* Еще о методах общего надзора // Еженедельник советской юстиции. 1924. № 32. С. 743—744.

¹⁹ Краткий юридический словарь / под общ. ред. К. П. Горшенина, М. С. Строговича, М. Л. Шифмана. М. : Юридическое издательство НКЮ СССР, 1945. С. 276.

²⁰ См., например: *Альбицкий П.* Надзор за законностью актов, издаваемых местными органами государственной власти и управления // Социалистическая законность. 1953. № 12. С. 9—18 ; *Новоселов В. И.* Законность актов органов управления. М., 1968.

Более четкое нормативное определение²¹ полномочий прокуроров по выявлению нарушений законов способствовало реализации оснований для опротестования: а) нарушений органом, издавшим акт, его законной компетенции; б) нарушений закона, на основе или во исполнение которого издан данный акт; в) нарушений установленного для отдельных категорий актов порядка их издания²². Протест прокурора подлежал рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок. Исполнение административного взыскания приостанавливалось до рассмотрения протеста соответствующим органом²³.

Принятый в 1979 г. Закон о прокуратуре СССР²⁴ урегулировал опротестование прокурорами противоречащих закону актов, издаваемых поднадзорными органами, а также незаконных актов и действий должностных лиц; передачу материалов о правонарушителях общественным организациям для решения вопроса о применении мер общественного воздействия. Прямо устанавливалось, что принесение протеста на акт, нарушающий охраняемые законом права и свободы граждан, а также в иных предусмотренных законом случаях приостанавливает действие такого акта до рассмотрения протеста. Позднее императивным стало приостановление действия любого опротестованного прокурором противоречащего закону акта (до рассмотрения протеста)²⁵.

При этом большинством ученых признавалось право прокурора и на опротестование незаконного действия должностного лица, не облеченного в форму правового акта²⁶. Практике того времени были известны случаи опротестования незаконного бездействия должностного лица (например, незаконного отказа в прописке)²⁷ и устного принесения прокурорских протестов в качестве формы реагирования на незаконный административный акт²⁸.

В 1991 г. прокурорам были законодательно предоставлены полномочия на обращение в суд с заявлением о признании акта незаконным в случае отклонения протеста на него. Такое заявление рассматривалось судом в десятидневный срок с участием прокурора и руководителя органа, принявшего решение об отклонении протеста, либо его представителя. Обращение прокурора в суд

²¹ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 24.05.1955 «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР».

²² *Березовская С. Г.* Прокурорский надзор за законностью правовых актов органов управления СССР. М. : Государственное издательство юридической литературы, 1959. С. 70—71.

²³ Данная норма Положения о прокурорском надзоре в СССР 1955 г. в несколько измененном виде сохранилась и в современном законодательстве об административных правонарушениях — ч. 1 ст. 31.6 КоАП РФ.

²⁴ Закон СССР от 30.11.1979 № 1162-Х «О прокуратуре СССР».

²⁵ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 16.06.1987 № 7188-XI «О внесении изменений и дополнений в Закон СССР “О прокуратуре СССР”».

²⁶ См., например: *Березовская С. Г.* Указ. соч. С. 42.

²⁷ См.: *Николаева Л. А.* Общий надзор прокуратуры в советском государственном управлении : учебное пособие. Л., 1979. С. 77.

²⁸ Комментарий к Положению о прокурорском надзоре в СССР / под ред. Н. В. Жогина. М. : Юрид. лит., 1968. С. 48.



приостанавливало действие опротестованного правового акта до рассмотрения дела судом²⁹.

Дальнейшее кардинальное изменение политической и социально-экономической обстановки в результате распада СССР, которое спустя годы было справедливо охарактеризовано как «крупнейшая геополитическая катастрофа XX века»³⁰, повлекло трансформацию организационной основы работы прокуратуры. Образованное после вступления в силу нового статутного Закона³¹ Управление общего надзора Генеральной прокуратуры РФ включало отдел по надзору за законностью правовых актов, издаваемых министерствами, органами государственного и хозяйственного управления и контроля, общественными, политическими организациями и движениями, должностными лицами (отдел по надзору за законностью правовых актов)³².

Приказ Генерального прокурора РФ от 11.03.1992 № 7 «О задачах органов прокуратуры, вытекающих из Закона Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации»» предписывал прокурорам уделять особое внимание законности правовых актов и исполнению законов местными представительными органами, органами исполнительной власти и местной администрации, поддерживая их в осуществлении реформ правовыми средствами, проявлять твердость и последовательность в пресечении противоречащих законам действий и решений; активно влиять на законодательный процесс.

Преодоление на рубеже XX—XXI столетий болезненного переходного этапа трансформации всех государственно-правовых институтов нашей страны потребовало не только гибкости и маневренности правового регулирования, но и значительных усилий по воссозданию единого конституционного пространства. Только в 2000 г. благодаря прокуратуре в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законодательством были приведены 60 конституций и уставов субъектов Федерации, более 2 тыс. региональных правовых актов³³.

В целом проведенная органами прокуратуры в этот период работа по устранению предоставленными средствами из правовой системы огромного массива дефектных нормативных актов регионального и местного уровня, безусловно, способствовала упрочению конституционной законности, четкому разграничению предметов ведения и полномочий органов власти, преодолению сепаратизма.

Сегодня характеристика законности воспринимается как мера действия закона, отражающая главный смысл правоприменения — процесса действия права, что выражается в соответствии нормам Конституции РФ, имеющим обще-регулятивное значение для правовой системы, и законодательству любых актов

²⁹ Закон СССР от 11.06.1991 № 2245-1 «О рассмотрении судом обращения прокурора о признании правового акта незаконным и о внесении дополнений в Закон СССР «О прокуратуре СССР»».

³⁰ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 25.04.2005.

³¹ Закон РФ от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

³² Приказ Генерального прокурора РФ от 21.02.1992 № 166-к «Об изменении структуры».

³³ Выступление Президента РФ В. В. Путина на Всероссийском совещании прокуроров 11.01.2001 // URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/page/564> (дата обращения: 11.12.2021).

управления, коррелирующих с действиями по их реализации и фактическими результатами в регулируемой сфере. Элементами законности (а также генетически связанной с ней категории обоснованности) административных актов как разновидности юридических документов (в соответствии с концепцией, разработанной профессором Ю. А. Тихомировым³⁴) являются качество, эффективность, а также действия обеспечивающих институтов, степень влияния норм на социально-экономическое развитие³⁵.

Надзор за законностью правовых актов осуществляется независимо от поступления информации о нарушениях законности. Прокурор обязан безотлагательно принести протест на незаконный правовой акт, а в случае его отклонения (либо затягивания вопроса восстановления законности) — в установленном порядке обратиться с заявлением в суд³⁶. Стоит отметить, что динамика использования протестов в качестве средства восстановления законности стабильна на протяжении десятилетия³⁷. Действующее законодательство, включая ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», не предусматривает возможности приостановления действия акта управления в связи с принесением прокурорского протеста, хотя на пространстве СНГ подобные правовые конструкции (в различных модификациях) достаточно распространены.

В соответствии с установленной компетенцией органами прокуратуры проводится антикоррупционная экспертиза в отношении нормативных правовых актов, принятых поднадзорными им субъектами. Нормативные правовые акты подлежат изучению не позднее одного года со дня их принятия. В требовании прокурора об изменении нормативного правового акта указываются конкретные предложения о способе устранения коррупциогенных факторов, в случае отклонения требований используется право на обращение в суд³⁸.

³⁴ Законность: теория и практика : монография / М. С. Андрианов, С. А. Боголюбов, Н. Д. Бут [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Н. В. Субанова. 3-е изд. М., 2017. С. 36—38.

³⁵ В зарубежных странах контроль за законностью (формальный контроль или контроль за правомерностью (*juricidad*), правильностью (*regularidad*)) также предполагает проверку компетенции субъекта, принявшего административный акт (не принят ли акт с превышением власти (*ultra vires*)); соответствия акта цели предоставления соответствующих полномочий; соблюдения формы и процедуры. См.: Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах : монография / А. Б. Зеленцов, Н. М. Касаткина, В. И. Лафитский [и др.] ; отв. ред. В. И. Лафитский, И. Г. Тимошенко. М., 2015.

³⁶ Приказы Генерального прокурора РФ: от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» ; от 31.08.2023 № 583 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления».

³⁷ Выборочные данные из ведомственной статистической отчетности «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» по форме ОН за 2017—2025 гг.

³⁸ Приказ Генерального прокурора РФ от 10.10.2022 № 581 «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции».



Материалы прокурорского надзора используются в правотворческой деятельности прокуратуры³⁹, элементом которой является принятие мер, направленных на предотвращение издания региональными законодательными и высшими исполнительными органами нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству. По-прежнему востребована организация правового воспитания должностных лиц, учитывающая выявленные недостатки правового регулирования.

Принятие комплексных мер по обеспечению законности в сфере публичного управления, минимизации и (или) ликвидации последствий ее нарушений, на наш взгляд, предполагает дальнейшие исследования принципов законности, объективных критериев законности административных актов (уровня, динамики законности), формирование единой методологической основы их оценки, развитие научных представлений о явлениях, порождающих деформации законности в деятельности публичной администрации и мерах по их предупреждению (в том числе в контексте междисциплинарности данной проблемы), а также о формах и пределах прокурорского реагирования.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Альбицкий П. Надзор за законностью актов, издаваемых местными органами государственной власти и управления // Социалистическая законность. — 1953. — № 12. — С. 9—18.
2. Березовская С. Г. Прокурорский надзор за законностью правовых актов органов управления в СССР. — М. : Государственное издательство юридической литературы, 1959.
3. Берендтс Э. Н. О прошлом и настоящем русской администрации. — СПб., 1913.
4. Елистратов А. И. Административное право РСФСР. — Л. : Государственное издательство, 1925.
5. Законность: теория и практика : монография / М. С. Андрианов, С. А. Боголюбов, Н. Д. Бут [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Н. В. Субанова. — 3-е изд. — М., 2017.
6. Иванов П. И. Опыт биографий генерал-прокуроров и министров юстиции. — СПб. : Тип. Правительствующего сената, 1863.
7. Комментарий к Положению о прокурорском надзоре в СССР / под ред. Н. В. Жогина. — М. : Юрид. лит., 1968.
8. Корф С. А. Административная юстиция в России. Книга первая. — СПб., 1910.
9. Краткий юридический словарь / под общ. ред. К. П. Горшенина, М. С. Строговича, М. Л. Шифмана. — М. : Юридическое издательство НКЮ СССР, 1945.

³⁹ Приказ Генерального прокурора РФ от 28.10.2025 № 731 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры Российской Федерации и об улучшении взаимодействия с законодательными и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления».

10. *Лаговьер Н.* Еще о методах общего надзора // Еженедельник советской юстиции. — 1924. — № 32. — С. 743—744.
11. *Ленин В. И.* О двойном подчинении и законности (товарищу Сталину для Политбюро). Продиктовано по телефону 20.05.1922 // Полн. собр. соч. : в 55 т. — 5-е изд. — М., 1970. — Т. 45. — С. 197—201.
12. *Муравьев Н. В.* Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности : пособие для прокурорской службы. — М., 1889. — Т. 1.
13. *Николаева Л. А.* Общий надзор прокуратуры в советском государственном управлении : учебное пособие. — Л., 1979.
14. *Новоселов В. И.* Законность актов органов управления. — М., 1968.
15. Прокуратура России (1722—2017). Документы / авт.-сост. В. С. Павлов. — СПб., 2018.
16. Прокуратура Российской империи в документах, 1722—1917 : хрестоматия / В. В. Лавров, А. В. Еремин, Н. М. Иванова ; под ред. Г. В. Штадлера. — СПб., 2018. — 172 с.
17. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах : монография / А. Б. Зеленцов, Н. М. Касаткина, В. И. Лафитский [и др.] ; отв. ред. В. И. Лафитский, И. Г. Тимошенко. — М., 2015. — 446 с.

