Дата поступления рукописи в редакцию: 26.08.2026 г. DOI: 10.24412/2224-9133-2026-9-124-128
Дата принятия рукописи в печать: 01.10.2026 г.

ШЕСТАК Виктор Анатольевич,
профессор кафедры криминалистики Московской академии Следственного комитета Российской Федерации имени А.Я. Сухарева, доктор юридических наук, доцент,
e-mail: viktor_shestak@mail.ru.

САВЕНКОВ Дмитрий Сергеевич,
старший помощник военного прокурора 231 военной прокуратуры гарнизона, старший лейтенант юстиции,
e-mail: mail@law-books.ru

ГЕНЕЗИС ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СФЕРЕ ОБОРОННО-ПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

Аннотация. *В статье представлен комплексный историко-правовой анализ генезиса и эволюции прокурорского надзора в сфере оборонно-промышленного комплекса – от формирования первых специализированных групп при Прокуратуре Верховного суда СССР до современной системы цифровизированного надзора за исполнением законодательства о государственном оборонном заказе (далее – ГОЗ) – с выявлением циклических закономерностей развития и формулированием рекомендаций по совершенствованию надзорной деятельности. По результатам исследования авторы приходят к выводу о прямой пропорциональной зависимости эффективности надзора за оборонным комплексом от глубины интеграции прокурора в систему экономического планирования и управления. Авторы приходят к выводу, что эффективность прокурорского надзора за оборонным комплексом определяется не столько жёсткостью уголовной репрессии, сколько наличием у прокурора внесудебных административных полномочий и его интеграцией в систему экономического планирования.*

Ключевые слова: *оборонная промышленность, военная прокуратура, прокурорский надзор, государственный оборонный заказ.*

SHESTAK Viktor A.,
Professor of the Criminology Department of the A. Sukharev Moscow Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation, Doctor of Juridical Science, Associate Professor

SAVENKOV Dmitry S.,
Senior Assistant to the Military Prosecutor of the 231st Military Prosecutor's Office of the garrison, Senior Lieutenant of Justice

THE GENESIS OF PROSECUTORIAL SUPERVISION IN THE SPHERE OF THE DEFENCE INDUSTRIAL COMPLEX: A HISTORICAL AND LEGAL STUDY

Annotation. *The article presents a comprehensive historical and legal analysis of the genesis and evolution of prosecutorial supervision in the sphere of the defence-industrial complex — from the formation*

of the first specialised groups under the Prosecutor's Office of the Supreme Court of the USSR to the modern system of digitalised supervision over the implementation of legislation on the state defence order (hereinafter — the DO) — identifying cyclical patterns of development and formulating recommendations for improving supervisory activities. Based on the results of the study, the authors conclude that there is a direct proportional relationship between the effectiveness of supervision over the defence complex and the depth of a prosecutor's integration into the system of economic planning and management. The authors conclude that the effectiveness of prosecutorial oversight of the defense complex is determined not so much by the severity of criminal repression as by the prosecutor's extrajudicial administrative powers and his integration into the economic planning system.

Key words: *defense industry, military prosecutor's office, prosecutor's supervision, state defense order.*

Функционирование оборонно-промышленного комплекса (далее – ОПК) традиционно сопряжено с концентрацией бюджетных средств, повышенной техногенной опасностью и необходимостью соблюдения режима государственной тайны. В производстве вооружений прокуратура исторически служила главным рычагом исполнительской дисциплины. Правовая природа этого надзора всё время смещалась между двумя полюсами: правоохранительным (борьба с хищениями и халатностью) и административно-карательным (обеспечение выполнения плана любой ценой).

Возникновение специализированного прокурорского надзора за оборонной промышленностью детерминировано становлением системы военных прокуратур в советский период. Так, прокуратура была институционализирована в РСФСР в 1922 году в соответствии с Положением о прокурорском надзоре, утверждённым постановлением ВЦИК, а к 1926 году, с принятием Положения о военных трибуналах и военной прокуратуре, оформилась и военная составляющая надзорного ведомства [3]. Данный нормативный правовой акт регламентировал правовое положение военных трибуналов и прокуратур, определял подсудность и подследственность, а также порядок производства дел в военно-судебных учреждениях. Во главе военной прокуратуры находился помощник Прокурора Республики, а после образования СССР органы военной прокуратуры были переданы в подчинение Прокуратуре Верховного суда СССР. При этом отдельной специализации по надзору за промышленностью, работающей на армию, ещё не было: административно-хозяйственную деятельность контролировали общие суды и прокуратура, а преступлениями, совершенными военнослужащими, командированными на заводы, занималась военная прокуратура.

Отметим, что положение военной промышленности к моменту реорганизации органов военной прокуратуры в конце 1926 года определялось затруднениями, которые заключались в следующем: наличие недостач по заказам Наркомвоенмора (при хронически увеличивающихся недоделках из года в год военная промышленность не была подготовлена к выполнению программы Наркомвоенмора); тяжелое финансовое положение, обострившееся в связи с задолженностью Наркомвоенмору; рост убыточности при расстройстве калькуляционной работы и неудовлетворительной постановке отчетности; несоответствие роста зарплаты производительности труда при значительном излишке рабочей силы [2]. Но положение дел изменила «военная тревога» периода 1927-1929 годов и курс на индустриализацию. Сворачивание НЭПа и введение карточной системы снабжения породили поток дел о хищениях цветных металлов, оборудования и массовом выпуске бракованной продукции («вредительстве»). Вследствие этого, в 1928 году при Прокуратуре Верховного суда СССР были созданы первые группы по наблюдению за военной промышленностью. Упреждающий надзор имел фискально-обвинительный уклон: прокурор проводил политическую волю, направленную на выявление «классовых врагов» в среде технической интеллигенции (Шахтинский процесс [8], дело «Промпартии» [4]).

В последующем в период Великой отечественной войны была создана и новая административно-правовая среда. Так, указ Президиума Верховного Совета СССР от 22.06.1941 «О военном положении» расширил юрисдикцию военных трибуналов и военных прокуратур. В местностях, объявленных на военном положении, дела о преступлениях против обороны, общественного порядка и государственной безопасности были переданы из общих судов в военные трибуналы [6]. В действующей армии были созданы военные прокуратуры фронтов, армий и соединений. В таких условиях ключевым звеном надзора за оборонной промышленностью стали оперативные группы прокуроров, работавшие прямо на заводах. Надзор осуществлялся в режиме реального времени: прокуроры имели право немедленно санкционировать административное выселение семей рабочих-дезертиров, а также возбуждать дела по законам военного времени в отношении директоров заводов за срыв гособоронзаказа при наличии признаков халатности.

Отметим и особый правовой феномен этого периода — институт прикомандированных военных следователей и прокуроров на режимных предприятиях. Их статус был двойственным: они подчинялись Главной военной прокуратуре и одновременно местным партийным органам. Главной задачей стала профилактика, а не только репрессия. Прокуроры могли приостанавливать распоряжения администрации, если те нарушали «технологическую дисциплину», что демонстрировало трансформацию прокурорского надзора в сторону административного управления.

По завершении Великой отечественной войны и периода восстановления народного хозяйства принятый Закон СССР от 30.11.1979 № 1162-X «О прокуратуре СССР» закрепил жёсткую вертикаль прокурорского надзора на рассматриваемом направлении [1]. Органы прокуратуры составили единую и централизованную систему, возглавляемую Генеральным прокурором СССР, с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим, осуществляя надзор за правильным и единообразным применением законов, несмотря ни на какие местные различия и вопреки каким бы то ни было местным и ведомственным влияниям. При этом для надзора за оборонными отраслями была характерна особая специализация, выраженная в создании закрытых «номерных» прокуратур, осуществлявших надзор и уголовное преследование на особо режимных объектах. Первые закрытые административно-территориальные образования появились в период холодной войны и гонки вооружений (1946–1953 гг.) для защиты предприятий, связанных с созданием, хранением и утилизацией ядерного вооружения, а также военных и космических объектов. В системе Прокуратуры СССР действовало около трёх десятков таких прокуратур, которые не входили в состав прокуратур краёв, областей и республик, но обладали равными с ними процессуальными полномочиями и напрямую подчинялись структурному подразделению Прокуратуры СССР. В структуре самой Прокуратуры СССР стали действовать специализированные управления: по надзору за расследованием дел особой важности и общего надзора. Их отделы курировали среднее машиностроение (атомный проект), общее машиностроение (ракетная техника), радиоэлектронную промышленность и судостроение. Прокурорский надзор в этой сфере приобрел черты тотального технологического аудита. К тому же, ключевой правовой формой прокурорского реагирования являлось представление об устранении нарушений законности. В отличие от уголовного преследования, документ вносили директору или в партком и обязывали рассмотреть его в месячный срок. Это было мощным рычагом воздействия, поскольку повторное представление влекло дисциплинарное наказание, исключение из партии и снятие с должности.

Осуществляя прокурорский надзор в сфере обеспечения качества продукции, прокуратура работала в тесной связке с военной приёмкой (Военпредами). Генеральный прокурор СССР и Министерство обороны ввели совместный анализ состояния законности и качества военной техники. При систематических дефектах, выявленных военной приёмкой, прокурор, обладая соответствующими полномочиями, был уполномочен инициировать дознание на режимном объекте без согласования с профильным министерством.

Позднее распад СССР и конверсия оборонных предприятий (перевод их на выпуск гражданской продукции) резко ослабили государственный контроль и привели к росту экономической преступности в ОПК. С начала 1990-х до начала 2000-х годов систему закрытых прокуратур реформировали. Так, Указом Президента Российской Федерации от 14.07.1992 «О закрытом административно-территориальном образовании» был установлен новый правовой статус населённых пунктов с особым режимом функционирования. Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 22.01.2001 № 3 Второе управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации было ликвидировано, а прокуратуры войсковых частей переименованы в прокуратуры по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах и закрытых административно-территориальных образованиях с переподчинением прокурорам субъектов Российской Федерации. Ситаем, что такая реформа привела к децентрализации надзора и ослаблению позиции прокурора на объектах ОПК. Кроме того, появление частных посредников при выполнении военных контрактов создало для прокуроров новую правовую среду: классический «общий надзор» советского типа не справлялся со схемами обналичивания денег через коммерческие структуры-«прокладки».

В таких условиях системный надзор начал восстанавливаться в 2010-е годы с нормативным закреплением категории ГОЗ: Федеральным законом от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» прокуроры были наделены полномочиями по надзору за целевым расходованием средств и соблюдением режима банковского сопровождения сделок [7]. Помимо этого, изменились и субъекты прокурорского надзора на рассматриваемом направлении. К существующим прокуратурам субъектов Российской Федерации и военной прокуратуре добавились координирующие структуры: Главная военная прокуратура (в отношении предприятий, где присутствуют военные представительства) и управления Генеральной прокуратуры Россий-

ской Федерации в федеральных округах. В августе 2013 года в Генеральной прокуратуре Российской Федерации был создан профильный отдел, в феврале 2014 года – управление по надзору за исполнением законов в сфере ОПК, которое в апреле 2017 года стало самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата. Была восстановлена практика закрепления профильных прокуроров за стратегическими предприятиями. Изменился и инструментарий прокуратуры: приоритет перешел от надзора за исполнением планов на уголовное преследование за мошенничество (ст. 159 УК РФ) и злоупотребление полномочиями при выполнении гособоронзаказа (ст. 201.1 УК РФ) [5].

Отличительной же чертой современного этапа является цифровизация надзорной деятельности. Если советский прокурор опирался на ведомственную статистику и результаты документарных проверок, то сегодня мониторинг единой информационной системы ГОЗ Министерства обороны Российской Федерации, данных Федерального казначейства и Федеральной налоговой службы позволяет выявлять кооперационные цепочки и сомнительные авансовые платежи в электронной среде. В рамках расширения «цифровых» полномочий прокуроров в феврале 2026 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был внесён законопроект, предусматривающий закрепление за органами прокуратуры права постоянного, в том числе удалённого, доступа к сведениям, содержащимся в государственных информационных системах, что, в целом, это отражает фундаментальный сдвиг в приоритетах государственного контроля над ОПК – от обеспечения производственной дисциплины к обеспечению финансовой прозрачности. Однако такой переход порождает новые правовые риски, связанные с балансом между эффективностью прокурорского надзора и пределами вмешательства государства в информационные контуры хозяйствующих субъектов, что требует соответствующего доктринального осмысления и нормативного регулирования.

Таким образом, исторический опыт свидетельствует, что прокурорский надзор за оборонной промышленностью развивался циклично. Советский период превратил прокуратуру из карательного органа, нацеленного на борьбу с дезертирством и саботажем, в административно-технологического контролёра, инкорпорированного в систему промышленного производства. Главная особенность советской модели состояла в том, что институт надзора за исполнением законов встраивал прокуратуру в управленческий процесс и позволял предотвращать сбои в производстве без возбуждения уголовных дел. Постсоветский период характеризовался утратой прокурором превентивных административных рычагов и переориентацией на уголовное преследование постфактум. Вместе с тем громкие дела о хищениях в ОПК конца 2010-х годов продемонстрировали, что только репрессивных мер недостаточно. Мы полагаем, что эффективность надзора за оборонным комплексом прямо пропорциональна глубине интеграции прокурора в систему экономического планирования и управления, а без возвращения прокурорского надзора за исполнением законов к форме сплошного технологического аудита, борьба с нарушениями продолжит оставаться запоздалой реакцией на уже причиненный государству ущерб.

Список литературы:

[1] Закон СССР от 30.11.1979 № 1162-X (ред. от 07.01.1988) «О прокуратуре СССР» // Свод законов СССР, т. 10, с. 41, 1990 г.

[2] Обзор ГВПУ о состоянии военной промышленности и задачах по обеспечению нужд обороны от 27.07.1928. // ГА РФ. Ф. Р-8418. Оп. 2. Д. 104. Л. 62-71.

[3] Положение о военных трибуналах и военной прокуратуре» (утв. Постановлением ЦИК СССР, СНК СССР от 20.08.1926) // «СЗ СССР», 1926, № 57, ст. 413.

[4] Судебный процесс «Промпартии» 1930 г. Подготовка, проведение, итоги : в 2 кн. Кн. 2 [Электронный ресурс]. – Москва : РОССПЭН, 2017. – Электронный ресурс. – URL: https://docs.historyrussia.org/ru/nodes/422866 (дата обращения: 09.06.2026).

[5] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 09.04.2026) // Собрание законодательства РФ, 17.06.1996, № 25, ст. 2954. Ст. 201.1.

[6] Указ Президиума ВС СССР от 22.06.1941 (с изм. от 07.07.1943) «О военном положении» // Ведомости ВС СССР, 1941, № 29.

[7] Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ (ред. от 15.12.2025) «О государственном оборонном заказе» // Собрание законодательства РФ, 31.12.2012, N 53 (ч. 1), ст. 7600.

[8] Шахтинский процесс [Электронный ресурс] // История РФ: [сайт]. – 2015. – 14 дек. – URL: https://history.ru/read/articles/shakhtinskii-protsiess-event (дата обращения: 09.06.2026).

References:

[1] Law of the USSR of 30.11.1979 No. 1162-Kh (as amended by 07.01.1988) "On the Prosecutor's Office of the USSR" // Code of Laws of the USSR, vol. 10, p. 41, 1990.

[2] Review of the GVPU on the state of the military industry and tasks to meet the needs of defense against 27.07.1928 // GA RF. F. R-8418. Op. 2. D. 104. L. 62-71.

[3] Regulations on military tribunals and military prosecutors" (approved by Decree of the Central Executive Committee of the USSR, Council of People's Commissars of the USSR of 20.08.1926) // SZ USSR, "1926, No. 57, Art. 413.

[4] Trial of the "Industrial Party" 1930. Preparation, conduct, results: in 2 books. Kn. 2 [Electronic resource]. - Moscow: ROSSPEN, 2017. - Electronic resource. - URL: https://docs.historyrussia.org/ru/nodes/422866 (access date: 09.06.2026).

[5] Criminal Code of the Russian Federation of 13.06.1996 N 63-FZ (as amended on 09.04.2026) // Collection of Legislation of the Russian Federation, 17.06.1996, No. 25, Art. 2954. Art. 201.1.

[6] Decree of the Presidium of the USSR Armed Forces of 22.06.1941 (as amended on 07.07.1943) "On Martial Law" // Vedomosti of the USSR Armed Forces, 1941, No. 29.

[7] Federal Law of 29.12.2012 No. 275-FZ (as amended by 15.12.2025) "On State Defense Order" // Collection of Legislation of the Russian Federation, 31.12.2012, No. 53 (part 1), Art. 7600.

[8] Shakhty process [Electronic resource] // History of the Russian Federation: [site]. – 2015. – 14 дек. – URL: https://history.ru/read/articles/shakhtinskii-protsiess-event (дата обращения: 09.06.2026).

