Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)»

На правах рукописи

Аль-Мсафир Дурайд Мохаммед Хассун

Защита прокурором социальных прав граждан в России и Ираке: сравнительно-правовое исследование

Специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Отческая Татьяна Ивановна

Москва – 2026

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ 4

ГЛАВА I. СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ СТРУКТУРЫ И ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ ИРАК 18

1.1 Организационная структура органов прокуратуры Российской Федерации и Республики Ирак 18

1.2 Полномочия органов прокуратуры Российской Федерации и Республики Ирак 38

1.3 Особенности деятельности органов прокуратуры Российской Федерации и Республики Ирак по вопросам защиты социальных прав граждан 57

ГЛАВА II. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЗАЩИТЫ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ ИРАК 76

2.1 Анализ прокурорского надзора за соблюдением социальных прав граждан: статистические и институциональные аспекты 76

2.2 Прокурорский надзор за реализацией права на труд и жилище 90

2.3 Деятельность прокуратуры по охране здоровья граждан и надзор за соблюдением прав несовершеннолетних 108

ГЛАВА III. ОПТИМИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ ИРАК В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН 129

3.1 Институциональные и правовые проблемы прокурорского надзора в сфере защиты социальных прав граждан 129

3.2 Пути повышения эффективности деятельности органов прокуратуры по защите социальных прав граждан 142

3.3 Модель сравнительно-правовой адаптации и институционального сотрудничества прокуратур в сфере защиты социальных прав граждан..... 164

ЗАКЛЮЧЕНИЕ..... 182

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ..... 190

Приложение 1. Предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования участия прокурора в защите социальных прав граждан в Российской Федерации..... 230

Приложение 2. Проект главы на арабском и русском языках «Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан» для включения в Закон Республики Ирак № 49/2017 «О публичном обвинении»..... 233

Приложение 3. Предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования участия прокурора в защите социальных прав граждан в Республике Ирак – на арабском и русском языках..... 237

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена теоретической и практической значимостью совершенствования механизмов защиты прокурором социальных прав граждан в Российской Федерации и Республике Ирак.

Социальные права (права второго поколения) выступают не только гарантом индивидуального благополучия, но и важным индикатором реализации принципов социального и правового государства. В условиях необходимости обеспечения общественной стабильности и укрепления доверия к публичной власти эффективная прокурорская защита в данной сфере приобретает приоритетное значение.

Практическая востребованность исследования подтверждается официальной статистикой. Так, в 2024 году в РФ выявлено свыше 2,4 млн нарушений прав человека, из которых сотни тысяч пришлись на сферу оплаты труда (более 213 тыс.), защиты несовершеннолетних (почти 793 тыс.) и жилищно-коммунального хозяйства (свыше 390 тыс.)[1]. Ежегодные доклады Генерального прокурора РФ фиксируют устойчивый рост обращений граждан по социальным вопросам, что свидетельствует о сохранении остроты проблемы. В Республике Ирак, где вопросы социальной защиты населения приобрели повышенную остроту в условиях восстановления государственности, борьбы с коррупцией, а также обеспечения базовых социальных гарантий, в 2024 году зафиксировано более 16,8 тыс. аналогичных нарушений.

Сравнительно-правовой анализ механизмов защиты социальных прав в двух государствах представляется особенно значимым ввиду принципиальных различий

[1] Доклад Генерального прокурора Российской Федерации И.В. Краснова о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению за 2024 год : выступление на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2 апреля 2025 г. // Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: http://council.gov.ru/events/multimedia/video/344164/ (дата обращения: 30.06.2026).

их правовых традиций: российская правовая система сформировалась в рамках континентальной (романо-германской) правовой семьи, тогда как правовая система Ирака представляет собой сложный синкретический тип, сочетающий элементы континентального права, исламского права (шариата) и остатки англо-американского правового влияния. Эти различия предопределяют существенные расхождения в организационно-правовых моделях прокуратуры, объёме и характере её полномочий, а также в реальной эффективности прокурорского надзора в социальной сфере.

Результаты исследования обладают не только теоретической, но и выраженной практической значимостью. Сравнительно-правовой анализ позволяет выявить достоинства и недостатки национальных моделей прокурорской защиты, определить направления имплементации позитивного опыта и сформулировать научно обоснованные рекомендации по совершенствованию деятельности органов прокуратуры в сфере защиты социальных прав граждан.

В диссертации предлагается комплексный научно обоснованный подход к решению выявленных проблем с опорой на методологию различных отраслей научного знания: философии права, теории государства и права, конституционного права, сравнительного правоведения, истории государства и права, а также отраслевых юридических наук — прокурорского надзора, трудового права, жилищного права, семейного права и права социального обеспечения. Такой междисциплинарный и компаративный характер исследования существенно повышает его научную новизну и теоретико-методологическую ценность.

Степень научной разработанности. Вопросам организации и деятельности органов прокуратуры, а также защите средствами прокурорского реагирования социальных прав граждан в Российской Федерации и Республике Ирак посвящены диссертационные и монографические исследования, в частности, работы М. С. Шалумова «Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства» (диссертация,

2002)[2] и «Система функций российской прокуратуры» (монография, 2003)[3], Т. И. Отческой «Правовые и методологические проблемы организации участия прокурора в арбитражном суде в защиту экономических интересов Российского государства: По законодательству Российской Федерации, стран ближнего и дальнего зарубежья» (диссертация, 2003)[4], Е. Р. Ергашева «Принципы прокурорского надзорно-охранительного права и его институтов» (диссертация, 2008)[5], труд М. М. Черепанова «Принципы организации и деятельности российской прокуратуры»[6], Н. Н. Тризно «Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о трудовых правах граждан Российской Федерации» (диссертация, 2009)[7], Т. Г. Воеводиной и соавт. «Деятельность прокурора по защите жилищных прав несовершеннолетних» (монография, 2016)[8], О. А. Фирсова «Реализация прокурором полномочий по защите трудовых прав граждан в гражданском судопроизводстве» (диссертация, 2009)[9]. Существенный вклад в исследование отдельных направлений прокурорской защиты социальных и смежных прав внесли также работы Е. Н. Асташкиной, посвященные прокурорскому надзору как гарантии реализации конституционного права на

---

[2] Шалумов, М. С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства : дис. … докт. юрид. наук : 12.00.11. – Екатеринбург, 2002. – 398 с.

[3] Шалумов, М. С. Система функций российской прокуратуры: монография. Кострома: КГУ им. Н. А. Некрасова, 2003. – 140 с.

[4] Отческая, Т. И. Правовые и методологические проблемы организации участия прокурора в арбитражном суде в защиту экономических интересов Российского государства: По законодательству Российской Федерации, стран ближнего и дальнего зарубежья. Дис. … докт. юрид. наук. - Рязань, 2003. – 541 с.

[5] Ергашев, Е. Р. Принципы прокурорского надзорно-охранительного права и его институтов : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.11. – Екатеринбург, 2008. – 311 с.

[6] Черепанов, М. М. Принципы организации и деятельности российской прокуратуры : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.11. – Екатеринбург, 2008. – 168 с.

[7] Тризно, И. Н. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о трудовых правах граждан Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.11 / И. Н. Тризно ; Акад. Генеральной прокуратуры РФ. – М., 2009. – 251 с.

[8] Воеводина, Т. Г., Кремнева, Е. В., Огурцова, М. Л. Деятельность прокурора по защите жилищных прав несовершеннолетних : монография / Т. Г. Воеводина, Е. В. Кремнева, М. Л. Огурцова. – М. : Проспект, 2016. – 208 с.

[9] Фирсова, О. А. Реализация прокурором полномочий по защите трудовых прав граждан в гражданском судопроизводстве : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.11 / О. А. Фирсова ; Акад. Генеральной прокуратуры РФ. – М., 2009. – 240 с.

образование[10], исследования О. А. Грачёвой о роли органов прокуратуры в обеспечении законности при предоставлении права пользования водными объектами[11] и о прокурорском надзоре за исполнением законов в отношении осужденных женщин[12], а также совместные труды Е. В. Богатовой и О. А. Грачёвой по защите прав граждан в стадии возбуждения уголовного дела посредством прокурорских проверок[13].Более того, работы иностранных ученых К. С. А. Ахмеда «Гарантии прав личности в досудебном производстве по уголовно-процессуальному законодательству России и Ирака» (диссертация, 2017)[14], Г. З. А. Аль-Мухамеда «Конституционное право на судебную защиту и гарантии эффективной реализации в России и Республике Ирак» (диссертация, 2013)[15], а также оригинальные научные труды на арабском языке Х. Н. Абдуллы «Роль прокуратуры в реабилитации несовершеннолетних» (диссертация, 2010)[16],

[10] Асташкина, Е. Н. Прокурорский надзор как гарантия реализации конституционного права на образование / Е. Н. Асташкина // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2023. – № 1 (150). – С. 238–244. – DOI: 10.24412/2227-7315-2023-1-238-244. – URL: https://cyberleninka.ru/article/n/prokurorskiy-nadzor-kak-garantiya-realizatsii-konstitutsionnogo-prava-na-obrazovanie.

[11] Васильев, А. А. Роль органов прокуратуры в обеспечении законности в сфере предоставления права пользования водными объектами / А. А. Васильев, О. А. Грачёва, А. А. Карданов // Вестник экономики, права и социологии. – 2026. – № 2. – С. 185–191. – DOI: 10.24412/1998-5533-2026-2-185-191.

[12] Грачёва, О. А. Прокурорский надзор за исполнением законов в отношении осужденных женщин: научно-практический анализ / О. А. Грачёва, Е. О. Кравцов // Российское право: образование, практика, наука. – 2025. – № 1. – С. 95–101. – DOI: 10.34076/2410-2709-2025-145-1-95-101. – URL: https://cyberleninka.ru/article/n/prokurorskiy-nadzor-za-ispolneniem-zakonov-v-otnoshenii-osuzhdennyh-zhenschin-nauchno-prakticheskiy-analiz.

[13] Богатова, Е. В. Защита прав граждан в стадии возбуждения уголовного дела посредством проведения прокурором проверок / Е. В. Богатова, О. А. Грачёва // Право и современные государства. – 2017. – № 3. – URL: https://cyberleninka.ru/article/n/zaschita-prav-grazhdan-v-stadii-vozbuzhdeniya-ugolovnogo-dela-posredstvom-provedeniya-prokurorom-proverok.

[14] Ахмед, К. С. А. Гарантии прав личности в досудебном производстве по уголовно-процессуальному законодательству России и Ирака : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.09. – Ростов-на-Дону, 2017. – 210 с.

[15] Аль-Мухамед, Г. З. А. Конституционное право на судебную защиту и гарантии эффективной реализации в России и Республике Ирак : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02. – Воронеж, 2013. – 195 с.

[16] Абдулла, Х. Н. Роль прокуратуры в реабилитации несовершеннолетних : научная работа, представл. в Высший судебный совет для присвоения первой категории судей / под ред. Хайдер Джалил Халил. – Багдад, 2010. – 1441 г. х. – Неопубл. рукопись.

А. К. Дж. Дауд «Прокуратура в Ираке и прокуратура в Иорданском Хашимитском Королевстве: сравнительное исследование» (диссертация, 2013)[17] и др.

Однако, несмотря на наличие существенного количества научных исследований, недостаточность изучения вопросов защиты прокурорами социальных прав граждан в Российской Федерации и Республике Ирак, остается актуальной проблемой.

Так, на основе понимания актуальности и данных о степени разработанности исследуемой темы становится понятно, что она нуждается в детальном изучении.

Цель исследования состоит в разработке научных и практических рекомендаций по совершенствованию деятельности органов прокуратуры в сфере защиты социальных прав граждан в Российской Федерации и Республике Ирак, с учетом оценки эффективности существующих механизмов деятельности прокуратуры и с опорой на сравнительно-правовой анализ.

Для реализации поставленной цели автором выдвинуты следующие **задачи исследования:**

1. Рассмотреть организационную структуру органов прокуратуры Российской Федерации и Республики Ирак в сравнительно-правовом аспекте.

2. Раскрыть полномочия органов прокуратуры Российской Федерации и Республики Ирак, определив специфику их правового статуса и функций в сфере защиты социальных прав граждан.

3. Охарактеризовать особенности деятельности органов прокуратуры Российской Федерации и Республики Ирак по вопросам защиты социальных прав граждан.

4. Проанализировать эффективность прокурорского надзора за соблюдением социальных прав граждан в Российской Федерации и Республике Ирак в статистическом и институциональном аспектах.

5. Исследовать особенности прокурорского надзора за реализацией права на труд и жилище в Российской Федерации и Республике Ирак.

---

[17] Dawood, A. K. J. The Public Prosecution in Iraq and in the Hashemite Kingdom of Jordan: A Comparative Study / A. K. J. Dawood. – Amman: Dar Al-Thaqafa, 2013. – 195 p.

6. Раскрыть особенности деятельности прокуратуры в сфере охраны здоровья граждан и защиты прав несовершеннолетних в Российской Федерации и Республике Ирак.

7. Выявить институциональные и правовые проблемы прокурорского надзора в сфере защиты социальных прав граждан в Российской Федерации и Республике Ирак.

8. Определить пути повышения эффективности деятельности органов прокуратуры по защите социальных прав граждан в Российской Федерации и Республике Ирак.

9. Разработать модель сравнительно-правовой адаптации и институционального сотрудничества прокуратур Российской Федерации и Республики Ирак в сфере защиты социальных прав граждан.

Объектом исследования выступает комплекс общественных отношений, складывающихся в процессе защиты органами прокуратуры социальных прав граждан в Российской Федерации и Республике Ирак.

Предмет исследования – законодательство Российской Федерации и Республики Ирак, правоприменительная практика органов прокуратуры Российской Федерации и Республики Ирак в сфере обеспечения и защиты социальных прав граждан, проблемы и перспективы повышения эффективности их работы в исследуемой сфере, в том числе включая анализ судебной практики и доктринальных источников.

На основе темы исследования и ее актуальности в современном мире вырисовывается **гипотеза:** если прокуратура эффективно использует механизмы надзора и правоприменения в сфере защиты социальных прав граждан, то уровень их соблюдения и защиты в государстве повышается. Это способствует укреплению в этом государстве социальной стабильности и правопорядка.

В **методологическую основу** исследования входят общенаучные методы, такие как анализ, синтез, обобщение, индукция, дедукция, аналогия, системный и функциональный подходы, диалектический, логический методы, а также

специально-юридические методы – формально-юридический (догматический), сравнительно-правовой, историко-правовой методы, метод толкования права и др.

Особое значение в контексте настоящего исследования имеет сравнительно-правовой метод, выступающий в качестве концептуального основания для анализа функционального состояния и институциональной эффективности органов прокуратуры в Российской Федерации и Республике Ирак. Его применение обусловлено, в первую очередь, разнородностью правовых систем двух государств: российская модель сформирована в русле континентальной традиции, тогда как на иракскую правовую систему влияет исламское право (шариат). С помощью сравнительно-правового анализа становится возможным выявить общие закономерности в развитии и функционировании органов прокуратуры России и Ирака, а также, помимо общего, определить особенное, случайное и закономерное в двух изучаемых системах органов прокуратуры. Сравнительно-правовой метод в настоящей диссертации предстает как инструмент для категоризации правовых институтов, оценки их эффективности и научного обоснования предлагаемых изменений. Как результат – унификация законодательства и повышение эффективности деятельности прокуратуры, адаптация положительного опыта работы органов прокуратуры Российской Федерации и Республики Ирак в обоих государствах. Данный метод усиливает потенциал для заимствования российских практик, в частности – механизмов прокурорского реагирования, направленных на защиту социальных прав граждан по собственной инициативе – в правовую систему Ирака.

Теоретическую основу исследования составляют фундаментальные работы отечественных учёных в области прокурорской деятельности: А. Ю. Винокурова, Ю. Е. Винокурова, Т. Г. Воеводиной, В. Н. Галузо, Е.Р. Ергашева, А. Х. Казариной, С. Г. Кехлерова, Ф. М. Кобзарева, М. В. Маматова, Т. И. Отческой, Н. В. Субановой, Н. Н. Тризно, А. Ю. Ульянова, О. А. Фирсовой, М. С. Шалумова, В. Ю. Шобухина и других.

Правовую основу диссертационного исследования составляют положения Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-

1 «О прокуратуре Российской Федерации», Гражданского процессуального кодекса РФ, Кодекса административного судопроизводства РФ, Конституции Республики Ирак 2005 года, Закона Ирака № 49/2017 «О публичном обвинении» и иных нормативных правовых актов обеих стран.

Эмпирическая база диссертационного исследования носит комплексный и репрезентативный характер. Она включает официальные статистические данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации за период с 2020 по 2025 гг., ежегодные доклады Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка, обзоры судебной практики Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации по делам, связанным с защитой социальных прав граждан, а также материалы правоприменительной деятельности органов прокуратуры субъектов Российской Федерации.

В отношении Республики Ирак автором проанализированы доступные статистические и аналитические материалы органов публичного обвинения, данные Высшего судебного совета Ирака, официальные отчёты и публикации, а также судебная практика, отражающая специфику реализации социальных прав в постконфликтных условиях. Комплексный характер эмпирической базы позволил диссертанту обеспечить достоверность и обоснованность выводов, сделанных на основе обобщения значительного массива эмпирического материала.

Научная новизна проведенного исследования определяется следующими факторами:

1. Впервые проведен комплексный сравнительно-правовой анализ организационной структуры и практики деятельности органов прокуратуры Российской Федерации и Республики Ирак в сфере защиты социальных прав граждан.

2. Определены пробелы в современном конституционно-правовом регулировании социальных прав граждан в Российской Федерации и Республике Ирак.

3. Впервые разработана сравнительно-правовая модель оптимизации деятельности органов прокуратуры Российской Федерации и Республики Ирак, включающая систему организационно-правовых мер по совершенствованию законодательства в сфере защиты социальных прав граждан и направления адаптации элементов российского прокурорского надзора к условиям иракского правопорядка.

С учетом выявленных автором проблем в правовом регулировании можно выделить следующие **положения, выносимые на защиту:**

1. На основе историко-правового и сравнительно-правового анализа установлено, что различия в современном правовом статусе прокуратуры Российской Федерации и Республики Ирак обусловлены спецификой их исторического и институционального развития. Российская прокуратура эволюционировала как самостоятельный централизованный надзорный орган, организационно обособленный от иных ветвей государственной власти. В свою очередь, прокуратура Республики Ирак формировалась под комплексным влиянием исламской правовой традиции, османской модели организации правосудия и британского мандатного периода, что предопределило ее конституционную интеграцию в систему судебной власти.

2. Выявлены две принципиально различные организационно-правовые модели прокуратуры, определяющие механизмы защиты социальных прав граждан. В РФ прокуратура обладает институциональной автономией, формируя централизованную надзорную вертикаль, тогда как в Ираке она интегрирована в судебную систему. Доказано, что тип организационно-правового статуса задает не только объем полномочий, но и *инструментарий и пределы процессуального реагирования* прокурора. При этом, несмотря на то что интеграция в судебную систему гарантирует независимость прокуратуры от исполнительной власти, в сфере защиты социальных прав (требующей активного внесудебного надзора и взаимодействия с государственными органами) такая модель сужает превентивный потенциал прокурорского воздействия, ограничивая его преимущественно последующими процессуально-судебными формами.

3. Установлено, что российская и иракская модели защиты трудовых, жилищных и иных социальных прав различаются уровнем практической реализуемости полномочий прокуратуры. В РФ прокурорский надзор в данной сфере выступает как системный, институционально и процессуально обеспеченный механизм. В Ираке соответствующая деятельность носит фрагментарный и недостаточно регламентированный характер. На основе выявленных различий предложены пути и формы адаптации российского позитивного опыта прокурорского надзора к правовым и институциональным условиям Ирака, направленные на преодоление факторов, сдерживающих эффективность иракской прокуратуры.

4. В результате сравнительного анализа правового регулирования в сфере охраны здоровья выявлено расхождение между нормативным признанием социальных прав и фактическими возможностями прокуратуры по их защите. Если в РФ реагирование прокурора опирается на комплекс широких надзорных и судебных механизмов, то в Ираке оно ограничено преимущественно процессуально-судебными формами, что в совокупности с организационно-ресурсными факторами снижает общую эффективность надзора. Обоснована необходимость совершенствования процессуальных механизмов защиты социальных прав, в первую очередь путем развития института обращения прокурора в суд в защиту неопределенного круга лиц, что позволит компенсировать ограниченность внесудебных полномочий.

5. Доказано, что защита прав несовершеннолетних в РФ и Ираке, базируясь на принципе приоритета интересов ребенка, институционально реализуется по-разному. В РФ прокурор выступает активным субъектом надзора и участником соответствующих дел, тогда как в Ираке его участие носит преимущественно ограниченный судебный характер. Обоснована целесообразность развития функциональной специализации прокурорской деятельности по защите прав несовершеннолетних, включая создание профильных подразделений и оптимизацию межведомственного взаимодействия, что отвечает

публично-правовой природе прокурорского надзора и позволяет повысить качество защиты данной категории прав.

6. Впервые разработана и научно обоснована комплексная модель повышения эффективности деятельности органов прокуратуры РФ и Республики Ирак в сфере защиты социальных прав граждан. Модель включает систему организационно-правовых, нормативных и практических мер, направленных на развитие функциональной специализации, расширение организационно-функциональной самостоятельности прокуратуры Ирака и адаптацию российского позитивного опыта. Конкретные предложения по совершенствованию законодательства оформлены в виде проектов нормативных правовых актов (Приложения 1–3).

Теоретическая значимость исследования заключается в осуществлении первого комплексного сравнительно-правового анализа института прокурорской защиты социальных прав в государствах с принципиально различными правовыми традициями (Российская Федерация и Республика Ирак).

Впервые на уровне диссертации выявлена и научно обоснована зависимость эффективности правозащитной функции прокуратуры от ее организационно-правового статуса. Разработана методологическая база, позволяющая оценивать результативность прокурорского надзора в социальной сфере в зависимости от институциональной модели органа (самостоятельная и независимая система органов либо интегрированная в систему судебной власти).

Полученные результаты углубляют научные представления о специфике прокурорской деятельности в условиях различных правовых семей и постконфликтного развития общества. Диссертация вносит вклад в развитие общей теории прокуратуры и сравнительного правоведения, предлагая новые концептуальные подходы к оценке институциональных механизмов защиты социальных прав.

Практическая значимость работы выражается в разработке модели сравнительно-правовой адаптации и институционального сотрудничества прокуратур Российской Федерации и Республики Ирак, которая включает

нормативные, организационные и правоприменительные предложения, направленные на совершенствование деятельности органов прокуратуры по защите социальных прав граждан, и направления адаптации отдельных элементов российской системы прокурорского надзора к условиям правовой системы Республики Ирак.

В работе сформулированы рекомендации по внесению изменений в Федеральный закон № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», уточняющие полномочия прокурора в сфере социальных прав и предусматривающие развитие функциональной специализации по направлениям защиты социальных прав (трудовые, жилищные права, здравоохранение, защита прав несовершеннолетних), а также внедрение цифровых систем учета нарушений и межведомственного обмена данными.

Для Республики Ирак предложено нормативное включение в Закон № 49/2017 самостоятельной главы о прокурорском надзоре за соблюдением социальных прав, внесение поправок в ст. 89 Конституции и законодательное обеспечение финансовой и административной автономии прокуратуры, закрепление несменяемости прокуроров и запрета на вмешательство в их деятельность, а также развитие функциональной специализации прокурорской деятельности по отдельным направлениям защиты социальных прав граждан (создание профильных департаментов по труду, жилью, здравоохранению, уязвимым группам и антикоррупционного департамента в социальной сфере).

Выводы и предложения, сформулированные в диссертации, могут быть использованы в научных исследованиях, в правоприменительной практике органов прокуратуры и в учебном процессе при изучении таких дисциплин, как «Прокурорский надзор», «Участие прокурора в рассмотрении дел судами», «Трудовое право», «Семейное право», «Жилищное право», а также в целях повышения квалификации прокурорских работников.

Степень достоверности и апробация результатов. Диссертация подготовлена на кафедре организации судебной и прокурорско-следственной деятельности ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический

университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)», где проведено ее рецензирование и обсуждение.

Теоретические положения, выводы и практические рекомендации диссертационного исследования нашли отражение в 10 научных публикациях, в том числе в 6 статьях, опубликованных в изданиях, входящих в перечень Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и индексируемых в РИНЦ.

Результаты исследования апробированы автором в ходе выступлений на международных научно-практических конференциях, в числе которых: XVI Международная научно-практическая конференция памяти Ю. М. Козлова «Наука административного права в системе публично-правовых наук» (Москва, 16 февраля 2023 г.); Международная научно-практическая конференция «Усиление дифференциации трудового законодательства и законодательства в области социального обеспечения» (Москва, 14 июня 2024 г.); XXIX Международная конференция «Развитие науки и практики в глобально меняющемся мире в условиях рисков» (Москва, 28 июня 2024 г.); VII Международная конференция «Инновационное развитие современной науки: новые подходы и актуальные исследования» (Москва, 3 июля 2024 г.); XXV Международная конференция «Современные тенденции развития науки и мирового сообщества в эпоху цифровизации» (Москва, 5 июля 2024 г.); XXVIII Международная конференция «Вызовы современности и стратегии развития общества в условиях новой реальности» (Москва, 19 июля 2024 г.); XXVI Международная научно-практическая конференция «Система административного права в условиях новых вызовов» (Москва, 28 ноября 2024 г.); Международная научно–практическая конференция с международным участием «Теоретические и практические проблемы административного судопроизводства: сквозь призму 10-летия принятия КАС РФ» (Оренбург, 24 октября 2025 г.); XIII Международная конференция «Современные тенденции развития науки, общества и образования» (Москва, 18 марта 2025 г.); XXXVII Международная конференция «Актуальные проблемы общества, экономики и права в контексте глобальных вызовов» (Москва, 24 марта

2025 г.); XVIII Международная научно-практическая конференция «Инновационные научные исследования в современном мире» (Москва, 28 ноября 2025 г.); XXIV Международный конкурс научно-исследовательских работ «Технологические инновации и научные открытия» (Москва, 1 декабря 2025 г.); Всероссийская научно-практическая конференция «Уголовно-процессуальные и криминалистические аспекты следственной и прокурорской деятельности: проблемы, тенденции и перспективы» (Москва, 25 апреля 2026 г.); XX Всероссийская научно-практическая конференция студентов, магистрантов и аспирантов «Проблемы совершенствования законодательства и прокурорской деятельности» (Саратов, 21-22 апреля 2026 г.); X Международная научно-практическая конференция «Fundamental science innovation and technology» (Уфа, 2026 г.); Международная научно-практическая конференция «Фундаментальные и прикладные научные исследования в современном мире» (Москва, 24 февраля 2026 г.) и др.

Структура научного исследования обусловлена его целью и задачами. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих девять параграфов, заключения, списка использованных источников, а также приложений.

ГЛАВА I. СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ СТРУКТУРЫ И ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ ИРАК

1.1 Организационная структура органов прокуратуры Российской Федерации и Республики Ирак

Исследуя организационную структуру прокуратуры в России и Ираке, в первую очередь, необходимо обратиться к историческому контексту, поскольку организационная структура прокуратуры в данных государствах представляет собой результат длительной институциональной эволюции, обусловленной различиями правовых традиций, моделей государственного устройства и трансформаций власти.

После распада СССР, с момента принятия Конституции Российской Федерации[18] в 1993 году, прокуратура вступила в этап институционального и правового переосмысления. Статья 129 Конституции РФ[19] закрепила ключевое положение о том, что прокуратура является самостоятельным государственным органом, не входящим в систему ни одной из трех ветвей власти. Следует отметить, что еще в январе 1992 года был принят Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»[20], который заложил базовые параметры функционирования органов прокуратуры в условиях трансформации государственной власти и правовой системы. Тем самым была институционализирована модель прокуратуры как независимого органа,

---

[18] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собрание Законодательства Российской Федерации. - 2020. - № 31. - Ст. 4398.

[19] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собрание Законодательства Российской Федерации. - 2020. - № 31. - Ст. 4398. - Ст. 129.

[20] Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 47. - Ст. 4472.

находящегося вне традиционного механизма системы сдержек и противовесов, разделения властей, с особым надведомственным статусом.

С теоретико-правовой точки зрения, подобное закрепление отражает стремление к формированию независимого института, способного обеспечивать верховенство закона и надзор за деятельностью определенных законом поднадзорных объектов. В частности, в одном из первых доктринальных комментариев к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» под ред. Ю. И. Скуратова подчеркивалось, что прокуратура представляет собой единую централизованную систему, наделенную особыми властно-надзорными полномочиями, не совпадающими по своей природе ни с судебными, ни с административными функциями государства[21].

Внутренняя структура прокуратуры строится на принципах централизации и иерархической подчиненности: все нижестоящие прокуроры подчинены Генеральному прокурору Российской Федерации, финансирование прокуратуры осуществляется исключительно из федерального бюджета. Данные характеристики предопределили и формальное, и функциональное единство системы органов прокуратуры в Российской Федерации.

В Ираке, напротив, процессы институционализации прокуратуры приобрели иную динамику. В основе прокуратуры, как отмечают арабские исследователи[22], лежит принцип справедливости, сохраненный со времен вавилонского царя Хаммурапи: «الجميع من يُسمَع أن يجب الذي العدالةِ صوتُ هو بل ،الأقوى إرادةَ ليس القانونُ»[23] («Закон – это не воля сильного, а голос справедливости, который должен быть услышан каждым»[24]). Более того, в VII в. н. э. произошло становление халифата, что закрепило исламский правопорядок: шариат, суды кадиев, доктрину суннитских и

[21] Комментарий к Федеральному закону «О Прокуратуре Российской Федерации» / Под ред. Ю. И. Скуратова. М., 1996. - 736 с.

[22] Dibban, J. M. The Development of the Concept of Justice in the Ancient Iraqi Laws / J. M. Dibban. – Baghdad: Dar al-Shu’un al-Thaqafiyya al-‘Amma, 2001. – P. 34.

[23] Roth, M. T. Law Collections from Mesopotamia and Asia Minor. 2nd ed. – Atlanta: Scholars Press, 1997. – P. 73–142

[24] Перевод автора.

шиитских мазхабов[25], а в эпоху Османской империи установилась модель, сочетающая шариат и светские султанские порядки[26]. Прокуратуры как института не существовало, однако власть следила за порядком, опираясь на религиозные и светские нормы[27]. Это принципиально важно, так как современная прокуратура до сих пор восходит к древним традициям, установившимся в Ираке, в частности, в плане организационной структуры.

Примечательно, что после распада Османской империи территории Ирака оказались под британским мандатом, что привнесло элементы общего права, прежде всего – приоритет судебного прецедента и проявление состязательности в судебном процессе[28]. На раннем этапе это отразилось на восприятии роли прокурора преимущественно как стороны обвинения, а не как органа надзора или гаранта публичного интереса.

С обретением независимости в 1932 году, направление правового развития было переориентировано на континентальную (романо-германскую) модель[29], что нашло отражение в действующем по сей день Гражданском кодексе Ирака № 40 от 18 сентября 1951 г.[30] В частности, статья 1194 закрепляла право наследования земель вне зависимости от всех потомков без различия пола или возраста, в равных долях, если иное не предусмотрено специальным законом. Эта норма радикально расходилась с классическим исламским правом (ханафитский мазхаб, традиционный для Ирака), где дочери наследуют половину доли сыновей, а в некоторых интерпретациях земля вообще не переходит женщинам. Однако,

---

[25] Ahmed, S. S. Introduction to the History of the Ancient World. Part I: Ancient Iraq / S. S. Ahmed. – Baghdad: College of Arts, 1983. – P. 120-127.

[26] Safar, S. W. The Ottoman Judicial System in Iraq (1535–1750) : M.A. thesis / S. W. Safar. – Tikrit: University of Tikrit, College of Education for Women, 2024. – P. 68-72.

[27] Al-Yasin, J. A. A.; Salem, M. A.; Hamid, A. M. Corporal Punishments in the Laws of Ancient Iraq / J. A. A. Al-Yasin, M. A. Salem, A. M. Hamid. – Najaf: Dar al-Diya', 2009. – P. 91-96.

[28] Al-Tai, A. A. I. The Judicial System in the Monarchical Era (1921–1958): A Historical Study : M.A. thesis / A. A. I. Al-Tai. – Mosul: University of Mosul, College of Arts, 2023. – P. 28-35.

[29] Bantell J. F. Perpetual peace through world law: the United World Federalists and the movement for limited world government, 1945–1951 : PhD thesis. – Storrs, CT : University of Connecticut, 1980. – P. 132-139.

[30] Гражданский кодекс Ирака № 40 от 18 сентября 1951 г. - Багдад: Официальный вестник, 1951. - Ст. 1194.

Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. (ст. 425)[31] устанавливал равные доли для всех наследников первой очереди без гендерных ограничений, а Земельный кодекс 1922 г. (ст. 11) предусматривал распределение государственных земель на равных основаниях[32].

Более того, после иракской революции 1958 г., влияние Советского Союза усилилось[33]: в 1960–1970-е годы между СССР и Ираком заключались договоры о дружбе и правовой помощи, развивались двусторонние контакты в сфере уголовного преследования и судебной организации[34]. Влияние СССР было идеологическим – с 1950-х годов многие молодые иракцы начали проявлять интерес к идеям социализма и марксизма, вдохновляясь опытом Советского Союза[35]. Советское законодательство было ориентиром[36]: яркий пример идейного заимствования - Закон о труде № 1, принятый в 1958 году[37], который регулировал отношения между работниками и работодателями, устанавливал нормы рабочего времени, минимальную заработную плату и условия труда. Закон о труде практически дословно воспроизвел советский КЗоТ[38]: 8-часовой рабочий день, оплачиваемые отпуска, пособия по болезни, охрана женщин и подростков.

---

[31] Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика. Гражданский кодекс РСФСР от 31 октября 1922 г. // Собрание узаконений и распоряжений РСФСР. - 1922. - № 36. - Ст. 425.

[32] Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика. Земельный кодекс РСФСР, принятый на IV сессии ВЦИК, 30 октября 1922 г. // Собрание узаконений РСФСР. - 1922. - № 68. - Ст. 11.

[33] Marguery, T. P. Unity and diversity of the public prosecution services in Europe. A study of the Czech, Dutch, French and Polish systems : PhD thesis. – Groningen : University of Groningen, 2008. – P. 97.

[34] Treaty on Legal Assistance between the Union of Soviet Socialist Republics and Iraq (Moscow, 22 June 1973). –Authentic texts: Russian, Arabic. – United Nations Treaty Series, vol. 942. – Registered by the USSR on 24 June 1974. – P. 139–147.

[35] Khadduri, M. Republican Iraq: A Study in Iraqi Politics Since the Revolution of 1958. - Baltimore: Johns Hopkins Press, 1969. - P. 102–118.

[36] Slominski, O. Soviet Influence on Iraq: A Study in Legal and Political Change // Al-Bayan Center for Studies and Planning, 2016. – С. 45–67.

[37] Закон № 1 от 1958 г. «О труде» // al-Waqāʾiʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 1958.

[38] Кодекс законов о труде Российской Федерации : (утв. ВС РСФСР 09.12.1971) (ред. от 10.07.2001, с изм. от 24.01.2002) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1035/ (дата обращения: 19.11.2025).

Советская модель централизованной прокуратуры также рассматривалась как ориентир[39], хотя не была перенята из-за структурных ограничений, а именно – из-за ограниченности кадров, влияния религиозного права, чуждого советской власти, и древней иракской традиции интегрировать орган публичного обвинения в судебную власть.

В 1970-х была впервые создана организационная структура иракской прокуратуры. Закон № 159 от 1979 года «О публичном обвинении» впервые определил статус, функции и подчиненность прокуроров: «من العام الادعاء جهاز يتكون ونوابه العام الادعاء رئيس»[40]; «العدل بوزير العام الادعاء رئيس يرتبط.»[41] («Орган публичного обвинения состоит из Председателя (Главного прокурора) органа публичного обвинения и его заместителей»[42]; «Председатель органа публичного обвинения находится в административном подчинении Министерству юстиции»[43]). В Законе № 160 от 1979 года «Об организации судебной власти» подчеркивалась независимость судебной власти в целом, но не прокуратуры внутри нее[44].

Главный прокурор и его заместители (публичные обвинители) подчинялись Министерству юстиции, пока не столкнулись с кризисом кадровой системы. В 1980-х ситуация была стабильной, однако в 1990-х после войны в Персидском заливе и последовавших за ней санкций кадровый состав прокуратуры резко сократился. К 2000-м орган публичного обвинения находился в тотальном кризисе, общество также было неспокойным. 20 марта 2003 года в результате вооруженного

---

[39] Shiban, A. H. The Judicial System in Iraq: A Preliminary Working Paper for Discussion of the Supreme Judicial Council and the Federal Supreme Court / A. H. Shiban. – Beirut: Arab Center for the Development of the Rule of Law and Integrity. – 2006. – 11 p.

[40] Закон № 159 от 1979 г. «О публичном обвинении» // al-Waqā'iʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 1979. – № 2746. – Ст. 25.

[41] Закон № 159 от 1979 г. «О публичном обвинении» // al-Waqā'iʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 1979. – № 2746. – Ст. 26.

[42] Перевод автора.

[43] Перевод автора.

[44] Закон № 160 от 1979 г. «Об организации судебной власти» // al-Waqā'iʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 1979. – № 2729. – Ст. 2.

вмешательства международной коалиции под руководством Соединенных Штатов Америки и Великобритании был свергнут президент Саддам Хусейн[45].

После событий 2003 года страна оказалась в состоянии правового вакуума, вызванного разрушением прежних государственных структур[46]. В переходный период с апреля 2003 г. по июнь 2004 г. Временная коалиционная администрация инициировала реформирование судебной системы Ирака, затронувшее, наряду с иными элементами правосудия, институциональные основы деятельности прокуратуры[47]. Последующее принятие Конституции Республики Ирак 2005 г. стало важным этапом правового оформления обновленной модели публичной власти[48], поскольку прокуратура была включена в состав федеральной судебной власти. Это обстоятельство, с точки зрения сравнительно-правового анализа, имеет принципиальное значение, поскольку, в отличие от российской модели автономной и централизованной прокуратуры, иракская прокуратура исторически и нормативно развивается как институт, встроенный в судебную систему.

После 2005 г. восстановление прокуратуры Республики Ирак происходило при сохраняющейся политической нестабильности, дефиците профессиональных кадров и недостаточной нормативной определенности ее полномочий[49]. В этот период предпринимались попытки возобновить ее правоприменительный потенциал, прежде всего в сфере уголовного преследования, а также постепенно расширить участие прокуратуры в защите прав личности и законных интересов государства[50]. Однако, как представляется, правовой режим, регулирующий деятельность прокуратуры, сохраняет признаки фрагментарности, что, в свою

---

[45] Abdullah S. M. Clientelism, rent-seeking and protection: a study of corruption in Iraq after 2003 : PhD thesis. – Newcastle upon Tyne : Newcastle University, 2017. – P. 12.

[46] Bechard-Torres, E. Social rights and transformative courts in the Global South : Doctoral thesis (DCL). – Montreal : McGill University, Faculty of Law, 2023. – P. 75.

[47] Al-Baldawi, H. The right to freedom of peaceful assembly in Iraq after 2003 : Master's thesis. – Umeå : Umeå University, 2021. – P. 64-68.

[48] Конституция Республики Ирак : принята всенародным голосованием 15.10.2005 // al-Waqaʾiʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 2005. – № 4012.

[49] Soubise, L. Prosecutorial discretion and accountability : PhD thesis. – Coventry : University of Warwick, 2017. – P. 192-198.

[50] Shukr, A. H. The Role of Judicial Precedents in Achieving Judicial Security // Bilad Alrafidain Journal of Humanities and Social Science. – 2022. – Vol. 4, № 1. – P. 32–43.

очередь, обусловливает необходимость дальнейшего укрепления институциональных и процессуальных гарантий ее самостоятельности, устойчивости и эффективности.

Действующая система прокуратуры в обеих странах сложилась вследствие динамики исторических событий, частично перекликающихся, но совершенно уникальных. В результате сложились две непохожие друг на друга системы органов прокуратуры.

По мнению российских ученых Н. В. Ереминой[51], Е. Р. Ергашева[52], А. Ю. Ульянова[53] и С. П. Щербы[54], организационная структура прокуратуры Российской Федерации представляет собой строго централизованную, иерархически выстроенную систему, функционирующую на основе единых правовых и управленческих принципов.

Как уже было установлено, правовой статус прокуратуры Российской Федерации закреплен, в статье 129 Конституции РФ[55]. Согласно данной статье, прокуратура не входит в систему органов законодательной, исполнительной или судебной власти, что подчеркивает ее особое положение в государственном механизме и обеспечивает необходимую институциональную автономию при осуществлении надзорной деятельности.

Прокуратура организована как единая федеральная система, подчиненная Генеральному прокурору Российской Федерации. Принцип централизации

---

[51] Еремина, Н. В. Место прокуратуры Российской Федерации в системе разделения властей: теоретико-правовое исследование : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.11. – М., 2009. – 234 с.

[52] Ергашев, Е. Р. Организация работы в прокуратуре (первичного территориального звена прокурорской системы) : учебник для вузов / Е. Р. Ергашев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2025. – с. 39.

[53] Ульянов, А. Ю. Конституционализация прокуратуры Российской Федерации в системе публичной власти : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02. – ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет», 2020. – с. 27.

[54] Избранные труды / [сост. Н.Э. Кузнецова, П.А. Смирнов; вступит. ст. Ф.М. Кобзарева]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2016. – 308 с. – (Научные труды ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации).

[55] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собрание Законодательства Российской Федерации. - 2020. - № 31. - Ст. 4398. – Ст. 129.

реализуется через единообразие целей, задач и правовой регламентации деятельности всех звеньев системы, а также через вертикаль подчинения: от прокуратур городов (районов) до Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Финансирование всех органов прокуратуры осуществляется исключительно за счет федерального бюджета, что служит дополнительной гарантией независимости системы органов прокуратуры от региональных властей и иных внешних воздействий[56].

К структуре органов прокуратуры, согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации»[57], относятся:

– Генеральная прокуратура Российской Федерации;

– прокуратуры субъектов РФ;

– районные и городские прокуратуры;

– специализированные прокуратуры (военные, транспортные, природоохранные и др.);

– научные и образовательные организации, включая редакции официальных печатных изданий, являющихся юридическими лицами.

Руководство всей системой осуществляет Генеральный прокурор, которому предоставлены обширные полномочия по организационному управлению. Генеральный прокурор Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности работников Генеральной прокуратуры, а также прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров. Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации. Общая штатная численность органов прокуратуры определяется Президентом Российской Федерации. Генеральный прокурор Российской Федерации, действуя в пределах

[56] Карпов, Н. Н. Прокуратура в системе государственной власти Российской Федерации : монография. – М. : Юнити-Дана, 2007. – с. 54.

[57] Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 47. - Ст. 4472.

установленного лимита, формирует структуру прокурорской системы и распределяет штатные единицы между соответствующими органами прокуратуры.

Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители назначаются Президентом Российской Федерации после консультаций с Советом Федерации. Такая процедура, по существу, обеспечивает участие федеральных институтов власти в формировании руководящего звена прокуратуры и одновременно подчеркивает государственную важность должности Генерального прокурора[58]. Отдельные категории прокуроров, в частности прокуроры субъектов Федерации и приравненные к ним прокуроры специализированных прокуратур, также назначаются Президентом, однако с проведением предварительных консультаций с Советом Федерации. Это придает процессу дополнительную институциональную легитимность.

Назначение прокуроров иных уровней – районных, городских и специализированных – осуществляется непосредственно Генеральным прокурором без необходимости внешнего согласования. На практике возможен учет мнений региональных органов власти или вышестоящих прокуроров, однако такие позиции не имеют обязательной юридической силы и не ограничивают дискреционные полномочия Генерального прокурора Российской Федерации.

Примечательна деятельность научных и образовательных организаций, прежде всего Университета прокуратуры Российской Федерации. Участие организаций в подготовке, профессиональной переподготовке и повышении квалификации кадров обеспечивает воспроизводство кадрового корпуса, преемственность профессиональной культуры и сохранение единых стандартов прокурорской деятельности.

Отдельного рассмотрения требует вопрос о Следственном комитете при прокуратуре Российской Федерации, созданном в 2007 г.[59] Формально находясь в

---

[58] Ашурбеков, Т. А. Деятельность прокуратуры по обеспечению национальных государственных интересов России. – М. : Рос. акад. гос. службы, 2005. – с. 78-80.

[59] Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации» от 18.05.2009 № 253 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 21. – Ст. 2576.

системе прокуратуры, он фактически обладал собственной управленческой организацией и значительной степенью самостоятельности по отношению к Генеральному прокурору Российской Федерации[60]. Подобная конструкция, как показала последующая институциональная практика, вступала в противоречие с принципом централизованного управления прокурорской системой и вызывала обоснованную критику с точки зрения ее внутренней целостности. В дальнейшем Следственный комитет был выведен из состава прокуратуры и преобразован в самостоятельный государственный орган[61].

Нормативно регламентированная деятельность прокуратуры подразделяется на надзорную и ненадзорную[62]. При различии правовых средств, процедур и форм реализации обе разновидности сохраняют общую охранительную направленность; их назначение состоит в обеспечении соблюдения законодательства, защите прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Следовательно, надзорная и ненадзорная деятельность прокуратуры не противопоставляются друг другу, а образуют различные способы реализации единого правозащитного и правоохранительного назначения прокурорской системы.

Разграничение данных видов деятельности проводится прежде всего по характеру юридического воздействия. Надзорные полномочия реализуются через специальные процедуры проверки исполнения законов органами власти, должностными лицами и иными поднадзорными субъектами. Ненадзорная деятельность, в свою очередь, проявляется в процессуальных, представительских, координационных и иных формах участия прокуратуры в защите публичных и

---

[60] Пономаренко, С. В. Основные этапы истории развития российской прокуратуры (исторический аспект) : автореф. дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / С. В. Пономаренко. – М., 2008. – с. 9-12.

[61] Кутина, Н. А. История образования и развития следственного комитета России / Н. А. Кутина // Научный форум: юриспруденция, история, социология, политология и философия : Сборник статей по материалам LVII международной научно-практической конференции, Москва, 11 октября 2021 года. Том 10 (57). – М. : Общество с ограниченной ответственностью "Международный центр науки и образования", 2021. – С. 63-68.

[62] Ергашев, Е. Р. Принципы прокурорского надзорно-охранительного права и его институтов : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.11. – Екатеринбург, 2008. – 311 с.

частных интересов. Иными словами, цель остается общей, однако правовые средства ее достижения различаются[63].

Исходя из изложенного, можно обоснованно утверждать, что совокупность правовых норм, регулирующих как надзорную, так и ненадзорную сферу компетенции прокуратуры, в целом образует систему охранительного характера. Данные нормы не теряют своей защитной сущности вне зависимости от конкретного правового института или механизма реализации полномочий. Именно охранительная направленность прокурорского воздействия является системообразующим признаком надзорно-охранительного права, в рамках которого прокуратура выступает как гарантирующий субъект правопорядка и конституционной законности[64].

По мнению ученых Ю. Е. Винокурова[65], В. Н. Галузо[66] и В. Ф. Крюкова[67], юридически обособленное и институционально самостоятельное положение прокурорского надзорно-охранительного права определяется, прежде всего, его предметом регулирования. Последний охватывает объективные закономерности становления, развития и функционирования системы органов прокуратуры, а также специфику их взаимодействия с другими элементами государственного и негосударственного управления. Указанное направление права формируется на пересечении механизмов координации, контроля и правозащитной деятельности, что придает ему комплексный характер.

Наряду с предметом, самостоятельность института прокурорского надзора обусловлена применяемым методом правового регулирования, под которым понимается совокупность правовых приемов, средств и инструментов,

---

[63] Ястребов, В. Б. Прокурорский надзор : учебник. – М. : Зерцало-М, 2011. – с. 231.

[64] Григорьева, Н. В. Прокурорский надзор : учеб. пособие. – 2-е изд. – М. : РИОР, 2005. – с. 60-75.

[65] Винокуров, Ю. Е. Прокурорский надзор : учебник для вузов / Ю. Е. Винокуров, А. Ю. Винокуров ; под редакцией Ю. Е. Винокурова. – 17-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2025. – 549 с.

[66] Власть прокурора в России : историко-правовое исследование : монография / В. Н. Галузо. - М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2012. - 557 с.

[67] Прокурор в уголовном судопроизводстве России (история и современность) / В. Ф. Крюков. - Курск, 2012. - 500 с.

обеспечивающих реализацию полномочий прокуратуры. Особенности использования правовых механизмов в рамках прокурорской юрисдикции позволяют говорить о специфическом сочетании предписаний, дозволений и запретов, обеспечивающих эффективное воздействие на регулируемые общественные отношения.

Следует также отметить, что неотъемлемым элементом любой правовой категории – будь то отрасль, подотрасль или самостоятельный институт –являются ее принципы, как справедливо отмечают исследователи[68]. В контексте деятельности прокуратуры речь идет о базовых началах, определяющих направленность, содержание и структуру правового регулирования в данной сфере, а также обеспечивающих системную целостность и устойчивость деятельности прокуратуры как особой формы государственной функции[69].

Так, прокуратура Российской Федерации функционирует как целостный, централизованный институт государственной власти, обладающий высокой степенью внутренней управляемости и независимости. Такая структура позволяет эффективно реализовывать конституционные задачи, в первую очередь – надзор за соблюдением законодательства на всей территории Российской Федерации, включая деятельность органов государственной власти всех уровней, местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих организаций, а также должностных лиц и граждан.

Однако, согласно наблюдениям современных ученых, среди которых А. Ю. Ульянов[70], последние два с половиной десятилетия российская прокуратура находится в состоянии, которое можно назвать нестабильным. Закрепление статуса прокуратуры в тексте Конституции 1993 г. позволило обеспечить долгосрочное стабильное развитие данного института, однако, с учетом возложенных на

---

[68] Лазарев, В. В., Липень, С. В. Теория государства и права : учебник для бакалавров. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2015. – с. 189-195.

[69] Ергашев, Е. Р. К вопросу о сущности прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Юристъ-правоведъ. – 2008. – № 1. – С. 23–26.

[70] Ульянов, А. Ю. Конституционализация прокуратуры Российской Федерации в системе публичной власти : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02. – ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет», 2020. – 184 с.

прокуратуру масштабных задач по обеспечению верховенства закона, прав и свобод личности, укреплению законности и правопорядка, эффективного надзора за органами исполнительной власти, наблюдаются препятствия на пути к достижению общих целей становления правового государства и реализации принципов конституционализма[71].

Постановка вопроса о конституционализации прокуратуры вполне закономерна, поскольку прокуратура в силу своего конституционно-правового статуса не может быть вне действия Конституции РФ. Кроме того, именно прокуратура обеспечивает выполнение комплекса задач, от эффективного решения которых зависит не только фактическое состояние законности и правопорядка, но и признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией[72].

Что касается прокуратуры в Республике Ирак, то организационная структура прокуратуры была всесторонне исследована в трудах российских[73] и иракских исследователей[74]. В первую очередь, ученый О. Т. Махмууд отмечает, что организационное устройство прокуратуры в Республике Ирак представляет собой структуру, в которой сочетаются централизованный административный механизм, признаки функциональной независимости и институциональная принадлежность к судебной власти[75]. Включение прокуратуры в состав федеральной судебной системы, закрепленное в статье 89 Конституции Ирака[76], предопределяет ее особый статус: находясь вне рамок исполнительной вертикали, она, тем не менее, тесно

---

[71] Корнева Т. С. Недостатки законодательства, регулирующего принципы организации и деятельности прокуратуры // Криминалистъ. 2022. № 1 (38). С. 133–137.

[72] Марченко, М. Н. Теория государства и права : учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2016. – с. 130-148.

[73] Уголовно-процессуальная система Ирака : монография / Абдулкарим Ф.А., П. А. Гусенова, А. Д. Назаров, Н. Г. Стойко ; науч. рук. авторского коллектива Н. Г. Стойко. – Красноярск : Сиб. федер. ун-т, 2022. – 152 с.

[74] Al Kaabi J. M. H. Public prosecution in the Iraqi and Tunisian constitution (a comparative study) : master's thesis. – 2021. – 138 p.

[75] Mahmood, O. T. The basis for judicial review in the Federal Supreme Court in Iraq: mediating between democracy and human rights through Islam's settled rulings : SJD dissertation. – Pittsburgh, PA : University of Pittsburgh, School of Law, 2019. – 168 p.

[76] Конституция Республики Ирак : принята всенародным голосованием 15.10.2005 // Al-Waqaʾiʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 2005. – № 4012. – Ст. 89.

взаимодействует с иными субъектами юрисдикционного процесса, сохраняя при этом автономию принятия решений.

Современное правовое регулирование деятельности органов прокуратуры осуществляется на основании Закона № 49 от 6.03.2017 «О публичном обвинении»[77]. В соответствии с данным нормативным актом, прокуратура Ирака интегрирована в судебную власть: ««الاتحادية القضائية السلطة مكونات من العام الادعاء جهاز يُعدّ.» – المادة 1 أولاً.»[78] («Прокуратура считается составной частью федеральной судебной власти»[79]). Согласно данному закону, прокуратура выступает в качестве самостоятельного государственного института внутри судебной системы, призванного обеспечивать реализацию правосудия, защиту законности, общественных интересов и основных прав граждан. Особенность модели состоит в том, что данный орган действует одновременно как от лица государства, так и в интересах определенных социальных групп, подверженных повышенному риску правонарушений.

В институциональном контексте система органов прокуратуры многосоставна: «ونوابهم العامين المدعين من وعدد ونواب رئيس من العام الادعاء جهاز يتكون.»[80] («Орган публичного обвинения состоит из Председателя, его заместителей, а также прокуроров и их помощников»[81]).

Председатель, он же Главный прокурор (не в юридическом смысле, аналогичном российскому Главному прокурору, а в фактическом статусе) – это высшее должностное лицо в системе прокуратуры. Главный прокурор определяет стратегию и политику прокуратуры, контролирует работу всех нижестоящих прокуроров и распределяет их по направлениям, представляет прокуратуру при

---

[77] Закон № 49 от 6.03.2017 «О публичном обвинении» // Al-Waqa'i al-Iraqiyya (Официальный вестник Ирака). – 2017. – № 4437.

[78] Закон № 49 от 6.03.2017 «О публичном обвинении» // Al-Waqa'i al-Iraqiyya (Официальный вестник Ирака). – 2017. – № 4437. – Ст. 1.

[79] Перевод автора.

[80] Закон № 49 от 6.03.2017 «О публичном обвинении» // Al-Waqa'i al-Iraqiyya (Официальный вестник Ирака). – 2017. – № 4437. – Ст. 2.

[81] Перевод автора.

взаимодействии с судебной властью (в частности, в судах), готовит отчеты и предложения для Верховного судебного совета.

Заместители назначаются указом Президента по представлению Главного прокурора и утверждению Верховного судебного совета. Среди их полномочий выделяются курирование кадровой и организационной работы, выполнение полномочий Главного прокурора при его отсутствии, руководство отдельными направлениями (коррупция, семейные дела и т. д.), которые, в свою очередь, определяет Главный прокурор Ирака.

Рядовые прокуроры, подчиненные Главному прокурору, занимаются надзором по направлениям, определенным Главным прокурором или его заместителями. Все прокуроры обладают правовым статусом, аналогичным статусу судей: они входят в состав судебной власти, финансируются из бюджета судебной системы и действуют в рамках судебной системы, соблюдая принцип независимости и подчинения только закону. Помощники прокуроров представляют собой ассистентов, часто выпускников юридических университетов на практике.

Компетенция прокуратуры, согласно Закону № 49/2017 «О публичном обвинении», детально структурирована по направлениям: от ведения уголовных дел до участия в гражданском процессе, от нормотворческого участия до контроля над исполнением приговоров и правовой оценки нормативных актов. В рамках этих полномочий прокурор наделяется правом возбуждать уголовные дела, участвовать в досудебных следственных действиях, поддерживать обвинение в суде, а также исполнять функции следственного судьи, но только в исключительном случае – в отсутствие следственного судьи на месте происшествия[82]. Тогда прокурор обязан осуществлять процессуальные полномочия по осмотру места происшествия и принятию неотложных мер, предусмотренные Кодексом уголовного судопроизводства Ирака № 23 от 1971 г.[83]

---

[82] Закон № 49 от 6.03.2017 «О публичном обвинении» // Al-Waqa’i al-Iraqiyya (Официальный вестник Ирака). – 2017. – № 4437. – Ст. 4, Ст. 5.

[83] Закон № 23 от 31.05.1971 г. «Об уголовно-процессуальном праве» // al-Waqā’iʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 1971.

В Ираке следственный судья непосредственно осуществляет расследование; контролирует законность задержания и содержания под стражей; уполномочен санкционировать обыски, изъятия, осмотр жилища, личный обыск, медицинскую экспертизу[84]. Следственный судья непосредственно участвует в досудебном расследовании, включая проведение отдельных следственных действий (допрос, сбор и закрепление доказательств). Эти полномочия отражают инквизиционную природу иракской модели, при которой следственный судья одновременно выполняет следственные и контрольные функции

При этом первичные, неотложные действия выполняет судебный следователь (القضائي الضبط مأمور). В отличие от следственного судьи, осуществляющего процессуальное руководство расследованием и принимающего решения, затрагивающие права и свободы участников процесса, данное должностное лицо осуществляет осмотр места происшествия, фиксирует следы правонарушения, собирает первичные сведения и оформляет соответствующие процессуальные документы.

Прокурор, входя в структуру судебной власти, в обычном порядке осуществляет надзор за законностью расследования и действиями указанных субъектов. При этом он может выполнять отдельные полномочия следственного судьи лишь в исключительном случае – при отсутствии следственного судьи на месте происшествия, когда промедление создает угрозу утраты доказательств и требуется немедленное процессуальное оформление соответствующих действий.

В Ираке важна гражданско-правовая миссия прокуратуры: «الادعاء تدخل يكون الشخصية بالأحوال المتعلقة القضايا في وجوبياً العام ،التعدد ،الوصاية ،الحضانة ،النسب إثبات ،الطلاق ،الزواج منها ،الأهلية والعديمي والمفقودين والعاجزين القاصرين مصلحة تمس التي القضايا في وكذلك ،الطفل نقل»[85] («Вмешательство органа публичного обвинения является обязательным в делах, касающихся личного статуса – включая брак, развод, установление

[84] Закон № 23 от 31.05.1971 г. «Об уголовно-процессуальном праве» (قانون المحاكمات أصول لسنة 23 رقم الجزائية 1971) // al-Waqā’iʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 1971. – Ст. 70, Ст. 71, Ст. 72, Ст. 73, Ст. 74.

[85] Закон № 76 от 1983 г. «О благосостоянии несовершеннолетних» // al-Waqā’iʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 1983. – № 2978. – Ст. 6.

происхождения, опеку, опекунство, многоженство, перемещение ребенка, а также в делах, затрагивающих интересы несовершеннолетних, недееспособных, пропавших без вести и лиц, не обладающих дееспособностью»[86]). Под личным статусом в Ираке подразумеваются гражданско-правовые и, особенно, семейные дела, в которых прокуратура действует в интересах общества и государства. Понятие личного статуса закреплено в Законе № 188 от 1959 г. «О личном статусе»[87], который регулирует социальную сферу граждан.

Следует отметить, что спектр вмешательства прокуратуры ограничен рамками ее организационной структуры, т. е. судебной системы, что, по оценкам исследователей, затрудняет полноценное реагирование на нарушение социальной справедливости[88]. Так, в иракском институте прокуратуры остаются нерешенными такие вопросы, как несистемность правового регулирования, фрагментарность охвата ключевых сфер общественной жизни и ограниченность возможностей прокуратуры по защите прав социально уязвимых групп. Все это требует выработки новой стратегии институционального развития прокуратуры, ориентированной на расширение ее полномочий, обеспечение реального доступа к правосудию и повышение эффективности в выполнении возложенных задач в условиях трансформирующегося иракского правового пространства.

Более того, ученые выявили[89], что прокуратура в Республике Ирак представляет собой структурный элемент судебной системы, функционирующий на основе принципа институционального разграничения полномочий между различными звеньями правосудия. В отличие от государств, где прокуратура организована как самостоятельный орган, стоящий вне пределов системы ветвей власти, и, как правило, подчиненный исполнительной власти или действующий автономно, в Ираке прокуратура интегрирована непосредственно в судебную

---

[86] Перевод автора.

[87] Закон № 188 от 1959 г. «О личном статусе» // al-Waqā’iʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака) – 1959. – № 2800.

[88] al-Awwadi, A. H. K. The role of the public prosecution at the pre-trial stage // Separation between the functions of accusation and investigation in criminal proceedings. – 2017. – P. 210–212.

[89] Al Kaabi J. M. H. Public prosecution in the Iraqi and Tunisian constitution (a comparative study) : master’s thesis. – 2021. – p. 82-93.

власть. Такая модель характерна не для всех государств и представляет собой специфическую форму институционализации функции органов прокуратуры, обусловленную правовыми традициями и особенностями национальной правовой системы.

Считается, что данное институциональное решение направлено на обеспечение процессуального баланса и исключение концентрации властных полномочий в рамках одной инстанции[90]. В иракской модели прокуратура действует под эгидой Высшего судебного совета, что подчеркивает органическое включение прокуратуры в судебную вертикаль и предполагает наличие жесткой правовой регламентации ее деятельности, направленной на обеспечение независимости, законности и справедливости при осуществлении уголовного преследования и других функций[91].

Сравнивая организационную структуру в Российской Федерации и Республике Ирак, представляется возможным выделить существенные различия.

Во-первых, принципиально различается конституционный статус прокуратуры. В Российской Федерации прокуратура не входит ни в одну из ветвей власти и конституционно закреплена как самостоятельный государственный орган (ст. 129 Конституции РФ[92]). В Ираке же прокуратура, напротив, прямо включена в систему судебной власти: статья 89 Конституции Ирака от 2005 года относит аппарат публичного обвинения к числу органов судебной системы наряду с судами и Высшим судебным советом[93]. Это означает, что прокуратура в России институционально автономна, тогда как в Ираке – интегрирована в судоустройство.

---

[90] Al-Qaisi, A. S. O.; Al-Zamli, Y. K. M. Public Prosecution Role before the Supreme Federal Tribunal of Iraq: A Comparative Study / A. S. O. Al-Qaisi, Y. K. M. Al-Zamli // Journal of Positive Psychology & Wellbeing. – 2022. – Vol. 6, № 1. – P. 3171–3184.

[91] Jabbar, L. M.; Alanzi, H. H. Judicial Councils in Ancient Iraq (Origins and Stages of Development) / L. M. Jabbar, H. H. Alanzi // Kut University College Journal for Humanitarian Science. – 2025. –P. 385–391.

[92] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ). // Собрание Законодательства Российской Федерации. - 2020. - № 31. - Ст. 4398. – Ст. 129.

[93] Конституция Республики Ирак : принята всенародным голосованием 15.10.2005 // al-Waqaʾiʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 2005. – № 4012.

Во-вторых, отличается порядок формирования и подчинения прокуратуры. Генеральный прокурор Российской Федерации назначается президентом Российской Федерации с одобрения Совета Федерации и является высшим должностным лицом, которому подчиняются все прокуроры страны[94]. В иракской модели глава прокуратуры назначается парламентом по представлению Высшего судебного совета и действует в составе судебной ветви[95].

Таким образом, российская прокуратура формирует жестко централизованную вертикаль с подчинением снизу вверх, тогда как в Ираке прокуроры организованы в иерархию внутри судебной системы, при этом кадровые решения принимает не исполнительная, а судебная власть.

Третье значимое различие касается уровневой структуры. В России структура прокуратуры включает: Генеральную прокуратуру, прокуратуры субъектов Федерации, городские и районные прокуратуры, а также специализированные (военные, транспортные, природоохранные и т.д.)[96]. В Ираке прокуратура привязана к судебным инстанциям: действуют прокуратуры при кассационном суде, апелляционных судах и судах первой инстанции. Особенность иракской системы – органическое встраивание прокуроров в судебные структуры[97]. Если в России прокуратура существует как отдельная система, то в Ираке она функционирует в рамках судов и тесно с ними связана организационно и кадрово.

Четвертое отличие касается механизма назначения прокуроров и кадровой автономии. В Российской Федерации прокуроры всех уровней назначаются по линии Генеральной прокуратуры; законодательство предусматривает

---

[94] Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 47. - Ст. 4472.

[95] Закон № 49 от 6.03.2017 «О публичном обвинении» // Al-Waqa’i al-Iraqiyya (Официальный вестник Ирака). – 2017. – № 4437.

[96] Бессарабов В. Г. Правовое регулирование государственного контроля / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. – М. : Анкил, 2012. – 480 с.

[97] Al-Qaisi A.S.O., Al-Zamli Y.K.M. Public Prosecution Role before the Supreme Federal Tribunal of Iraq: A Comparative Study // Journal of Positive Psychology & Wellbeing. 2022. Vol. 6(1).

централизованный кадровый контроль[98]. В Ираке прокуроры назначаются Высшим судебным советом; большинство из них являются либо судьями, либо выпускниками судебного института; Закон № 49 от 2017 г. приравнивает их по статусу к судьям[99]. Попытки ввести альтернативный путь через адвокатуру были признаны неконституционными вследствие решения Федерального Верховного суда Ирака в 2021 году[100]. Значит, в России прокурорский корпус представляет собой отдельное профессиональное сообщество, тогда как в Ираке – это, по сути, часть судейского сообщества.

Пятое различие – в статусе и гарантиях независимости. В российской модели прокуратура формально отделена от правительства, ее сотрудники подлежат аттестации и дисциплинарному контролю внутри системы, а финансируется прокуратура напрямую из федерального бюджета[101]. В Ираке прокуратура финансируется через общий бюджет судебной власти, не имеет отдельной финансовой автономии, а глава прокуратуры подчиняется Высшему судебному совету. При этом в Ираке законодательным путем был исключен контроль парламента над деятельностью прокуратуры – она отчитывается исключительно перед судебной системой[102]. Это делает иракскую модель формально более независимой от политики, но и менее публичной.

Наконец, следует отметить различия в текущих институциональных вызовах. В РФ основным вызовом считается необходимость поддержания реальной независимости прокуратуры при жесткой вертикали власти, а также сохранение

---

[98] Ергашев Е. Р. Принципы прокурорского надзорно-охранительного права и его институтов: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008.

[99] Hilal Al-Kaabi J.M. Public Prosecution in the Iraqi and Tunisian Constitution (A Comparative Study). Baghdad: Al-Nahrain University, 2021.

[100] Постановление Федерального Верховного Суда Ирака от 9 ноября 2021 г. по делу № 112/Federal/2021.

[101] Журавлев А. В. «О месте российской прокуратуры в системе разделения властей» // Журнал российского права. – 2019. – № 7. – С. 45–57.

[102] al-Mousawi, S. M. J. The Role of the Public Prosecution in Preventing Crimes Related to Government Contracts at the Domestic Level // In: Criminal Protection of Government Contract Tenders in Iraq. –2024. – P. 116–120.

объективности при активном взаимодействии с исполнительной властью[103]. В Ираке же основными проблемами остаются слабая институционализация прокуратуры, кадровый дефицит, а также политические и правовые риски, связанные с ее положением внутри судебной системы, в том числе в условиях конфликта между федеральной властью и регионами (например, Курдистаном)[104].

По изложенному возможно смело констатировать, что организационная структура прокуратуры Российской Федерации и Республики Ирак различается по большинству параметров: статусу, подчиненности, кадровой системе, степени автономии и связи с другими ветвями власти. Российская модель представляет собой обособленную надзорную вертикаль с высокой концентрацией полномочий, в то время как иракская прокуратура – это интегрированная часть судебной системы, чья институциональная стабильность еще формируется. Данные различия принципиальны и определяют дальнейшие особенности функционирования прокуратуры в деле защиты прав граждан, включая их социальные права.

1.2 Полномочия органов прокуратуры Российской Федерации и Республики Ирак

Как было отмечено в предыдущем параграфе, прокуратура России и Ирака обладает серьезными различиями, которые, в свою очередь, проявляются в том числе в характере полномочий.

Итак, полномочия прокуратуры Российской Федерации закреплены в ФЗ от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Прокуратура Российской Федерации, как установлено в статье 1, представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, обладающих конституционно закрепленным статусом. Она не включена ни в одну из традиционных ветвей государственной власти, что придает ей институциональную автономию и

[103] Ульянов А. Ю. Конституционализация прокуратуры Российской Федерации в системе публичной власти : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02. – ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет», 2020. – 184 с.

[104] al-Wa’ili, Y. H. M. Guarantees of the Accused during Interrogation // In: Guarantees of the Accused before the Iraqi High Criminal Court. – 28 July 2022. – P. 33–49.

позволяет выступать в качестве независимого гаранта законности. В совокупности ее структура и полномочия формируют самостоятельный публично-правовой механизм, обеспечивающий верховенство закона, охрану прав и свобод человека и гражданина, а также защиту интересов общества и государства.

Закон наделяет прокуратуру широким спектром надзорных функций. Прежде всего, речь идет о надзоре за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением действующего законодательства всеми уровнями публичной власти – от федеральных и региональных исполнительных и законодательных органов до органов местного самоуправления, органов военного управления, субъектов общественного контроля, а также коммерческих и некоммерческих организаций (п. 2 ст. 1; ст. 21). При этом прокуратура проверяет не только правомерность действий указанных субъектов, но и законность принимаемых ими нормативных правовых актов.

Одновременно прокуратура реализует надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина – в действиях органов власти, а также в их бездействии. Важно упомянуть надзор за учреждениями, связанными с принудительным содержанием лиц: исправительными учреждениями, следственными изоляторами, изоляторами временного содержания и иными местами ограничения свободы. Именно в этой сфере, ввиду закрытого характера соответствующих учреждений и повышенной зависимости содержащихся в них лиц от администрации, риск нарушения прав человека объективно возрастает. Включение в предмет прокурорского надзора также субъектов, оказывающих содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания, свидетельствует о расширенном понимании гарантий личной свободы и необходимости их обеспечения не только в формально-юридическом, но и в фактическом измерении.

Самостоятельное направление прокурорской деятельности образует надзор за законностью в сфере уголовного судопроизводства и исполнения наказаний. Его предмет охватывает деятельность органов дознания, предварительного следствия, оперативно-розыскных подразделений, органов принудительного исполнения, а также администраций учреждений, исполняющих меры уголовно-правового

принуждения (абз. 3–5 п. 2 ст. 1). Тем самым прокуратура вовлечена в обеспечение законности на ключевых стадиях уголовно-процессуальной и уголовно-исполнительной деятельности. Речь идет, в частности, о соблюдении требований к допустимости доказательств, обоснованности ограничения свободы, законности процессуальных решений и соответствии применяемых мер принуждения установленным правовым стандартам.

Отдельного рассмотрения заслуживает координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (абз. 7 п. 2 ст. 1). Данная функция выражается в согласовании основных направлений межведомственного взаимодействия, организации обмена информацией, выработке согласованных мер реагирования и предупреждении ведомственной разобщенности, и прокуратура в этом случае выступает как центр объединения усилий различных силовых структур на основе принципа законности и правопорядка.

Прокуроры, кроме того, наделены полномочиями по возбуждению дел об административных правонарушениях и проведению административного расследования (абз. 9 п. 2 ст. 1); это расширяет сферу прокурорского реагирования за пределы уголовно-правовой юрисдикции. Соответствующие полномочия позволяют прокуратуре воздействовать на противоправные деяния, которые не обладают признаками преступления, однако затрагивают публичные интересы, права граждан либо установленный порядок управления.

Согласно пункту 3 статьи 1, прокуроры участвуют в рассмотрении дел судами. Их процессуальная деятельность охватывает гражданское, административное и арбитражное судопроизводство, а также иные предусмотренные законом формы судебного участия. При наличии установленных законом оснований прокурор вправе оспаривать судебные акты, противоречащие действующему законодательству. Такой статус подтверждает активную роль прокуратуры в судебной защите публичных и частных интересов, хотя организационно прокуратура не включена в судебную власть.

Иная компетенция закреплена за Генеральной прокуратурой Российской Федерации, которая в силу п. 3.1 ст. 1 и ст. 39 Федерального закона «О прокуратуре

Российской Федерации» обеспечивает представление и защиту интересов Российской Федерации в межгосударственных органах, иностранных и международных судах, иностранных и международных третейских судах, а также в иных предусмотренных законом юрисдикционных механизмах. Данное направление придает деятельности прокуратуры внешнеправовое измерение, поскольку позволяет ей участвовать в защите интересов российского государства за пределами национальной судебной системы.

Прокуратура выступает субъектом правотворческой деятельности (п. 4 ст. 1), участвуя в подготовке нормативных правовых актов, экспертизе законопроектов и формировании предложений по устранению правовых пробелов. Значит, прокуратура осуществляет надзор за соблюдением законов и, что более важно, влияет на их развитие.

Кроме того, в целях информационного сопровождения своей деятельности и правового просвещения, Генеральная прокуратура вправе осуществлять издание специализированных правовых сборников и аналитических материалов (п. 5 ст. 1), что способствует формированию единообразной правоприменительной практики.

Так, совокупность полномочий, зафиксированных в статьях 1, 21 и 22 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», позволяет охарактеризовать данный институт как многопрофильный и глубоко интегрированный в государственную правовую систему. Его функции выходят далеко за пределы классического надзора, охватывая сферы уголовного преследования, административного реагирования, процессуального участия, нормотворчества и даже международного представительства.

Более того, анализируя полномочия прокуратуры в сфере защиты социальных прав граждан, важно отметить ученых, которые исследовали данный вопрос. Так, допустим, В. Г. Бессарабов и соавт.[105] подчеркивают, что в контексте

[105] Бессарабов В. Г., Кузьменко В. Р., Ерофеенко Д. Л. Предмет, объект и пределы прокурорского надзора за соблюдением социальных прав человека и гражданина // Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан: сборник методических материалов / под общ. ред. А.Э. Буксмана. – М.: Генеральная прокуратура Российской Федерации, Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2013. – С. 21–47.

современной правовой доктрины особое значение приобретает деятельность прокуратуры в области обеспечения и охраны социальных прав граждан. Это, как отмечает В. С. Захарова, необходимо в обществе[106]; аспект защиты социальных прав рассматривается в научной литературе в качестве одного из приоритетных векторов институционального надзора[107]. Как подчеркивают авторы профильных трудов, речь идет не просто о выполнении формальных функций по наблюдению за законностью[108], но о постепенной трансформации прокурорской компетенции в инструмент активной и адресной правозащитной интервенции, особенно в отношении тех групп населения, которые в силу социального или физического положения объективно нуждаются в повышенных гарантиях[109]. В данном случае имеются в виду лица, имеющие инвалидность, пожилые граждане, дети, ветераны и иные лица, отнесенные к категории социальной уязвимости.

С позиций системного анализа, модель прокурорского надзора в сфере социально-правовой защиты граждан поддается описанию как динамичная и одновременно институционально устойчиво встроенная в механизм

---

[106] Захарова, В. С. Приоритетные направления прокурорского надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина / В. С. Захарова // Научный форум: Юриспруденция, история, социология, политология и философия : сборник статей по материалам XXV международной научно-практической конференции, Москва, 17–27 января 2019 года. Том № 1 (25). – М.: Общество с ограниченной ответственностью "Международный центр науки и образования", 2019. – С. 35-39.

[107] Смирнова, О. В. К вопросу о защите прокурором социальных прав граждан / О. В. Смирнова // Значение прокуратуры в гражданском обществе : Сборник статей Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, Тамбов, 29 октября 2021 года / Под редакцией В.А. Шуняевой. – Тамбов: Издательский дом "Державинский", 2022. – С. 179-188.

[108] Гулина, С. Н. Проблемы прокурорского надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина как самостоятельная подфункция функции прокуратуры / С. Н. Гулина, А. В. Колесникова // Актуальные проблемы судебной, правоохранительной, правозащитной, уголовно-процессуальной деятельности и национальной безопасности : Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 50-летию образования кафедры уголовного процесса. В 2-х частях, Краснодар, 17–18 марта 2022 года / Отв. редактор В.А. Семенцов. Том Часть 1. – Краснодар: Кубанский государственный университет, 2022. – С. 126-135.

[109] Ковалев, А. А. Защита органами прокуратуры РФ социальных прав граждан в судах общей юрисдикции: текущее состояние и перспективы / А. А. Ковалев // Теория и практика общественного развития. – 2019. – № 5(135). – С. 78-82. – DOI 10.24158/tipor.2019.5.13.

функционирования государства как социального[110]. Она включает не только реактивные меры (в ответ на уже случившиеся нарушения), но и превентивный компонент – профилактику возможных отклонений от нормативной правовой модели поведения[111]. Следует отметить, что сама логика правового регулирования ориентирует прокурора на широкий инструментарий – от традиционных форм, таких как внесение представлений и предостережений, до активного процессуального участия посредством подачи исков, опротестования правовых актов, возбуждения производств по фактам нарушений как административного, так и уголовного характера[112].

В научной дискуссии подчеркивается, что фокус прокурорского реагирования концентрируется, прежде всего, на узловых точках социального регулирования[113]: праве на труд и получение заработной платы без задержек[114], праве на жилище и недопущение незаконных выселений[115], доступности качественного медицинского обслуживания, соблюдении пенсионных гарантий[116], а также на защите прав лиц, находящихся в особо уязвимом положении ввиду инвалидности или иных объективных обстоятельств[117]. Как справедливо замечается в теоретико-правовой литературе, подобное внимание продиктовано не

---

[110] Николаенко, И. Н. Социально-правовое государство и право человека на достойное существование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / И. Н. Николаенко. – М., 2008. – 23 с.

[111] Бойченко, С. И. Правозащитная деятельность прокуратуры Российской Федерации : конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / С. И. Бойченко. – Белгород, 2009. – 23 с.

[112] Мачинский, В. М. Конституционно-правовые основы деятельности прокуратуры по защите социально-экономических прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. М. Мачинский. – Пенза, 2003. – с. 39-51.

[113] Прокурорский надзор за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы : проблемы теории и практики : монография. – М. : Проспект, 2023. – 400 с.

[114] Тризно И. Н. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о трудовых правах граждан Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.11 / И. Н. Тризно ; Акад. Генеральной прокуратуры РФ. – М., 2009. – с. 25-39.

[115] Тысячная, С. В. Роль прокуратуры Российской Федерации в реализации конституционных принципов защиты прав и свобод человека и гражданина : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / С. В. Тысячная. – Белгород, 2011. – с. 139-167.

[116] Ерофеева, О. В. Защита прав граждан на пенсионное обеспечение : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / О. В. Ерофеева. – М., 2010. – с. 20-45.

[117] Ергашев, Е. Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник для вузов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2025. – 468 с.

только юридической природой данных прав как социально значимых, но и тем, что именно в этих сферах наиболее часто фиксируются устойчивые, повторяющиеся правонарушения, сопряженные с реальными угрозами человеческому достоинству и социальной стабильности[118].

Более того, профессор Т. И. Отческая подчеркивает, что конституционная обязанность государства «признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина»[119] должна рассматриваться как императив для всех государственных органов, прежде всего – для прокуратуры как института, призванного обеспечивать верховенство закона и фактическую реализуемость конституционных прав[120].

Во 2 главе Конституции Российской Федерации раскрывается обязанность государства по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина: в контексте прокурорского надзора значение имеют социально ориентированные права: право на труд и защиту от безработицы (ст. 37), право на социальное обеспечение в предусмотренных законом случаях (ст. 39), право на жилище (ст. 40), право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41), право на образование (ст. 43). В качестве сопутствующих личных и экономических прав, играющих существенную роль в защите социальных интересов граждан, следует назвать право на жизнь и достоинство личности (ст. 20, 21), неприкосновенность личности и жилища (ст. 22, 25), защиту чести и доброго имени (ст. 23), право частной собственности, включая возможность иметь в собственности землю (ст. 35, 36), а также конституционные гарантии защиты семьи, материнства, отцовства и детства (ст. 38)[121].

---

[118] Прокурорский надзор : учебник / под ред. А. Я. Сухарева. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма ; ИНФРА-М, 2021. – 480 с.

[119] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собрание Законодательства Российской Федерации. - 2020. - № 31. - Ст. 4398.

[120] Отческая Т. И. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина / Т. И. Отческая, Т. Г. Воеводина. – М. : Проспект, 2020. – 168 с.

[121] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от

Как представляется, надзорная деятельность прокуратуры в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина охватывает широкий спектр общественно значимых сфер, включая надзор за соблюдением пенсионных и жилищных прав, реализацию права на охрану здоровья, защиту интересов социально уязвимых категорий населения – инвалидов, пожилых людей, детей-сирот, несовершеннолетних, а также ветеранов[122]. Эффективность прокурорского надзора в данной области, как подчеркивает Т. И. Отческая, предполагает не декларативное закрепление прав, а их фактическую реализацию, при которой граждане обладают обоснованной уверенностью в том, что в случае нарушения их интересов они могут рассчитывать на государственную защиту, в том числе со стороны органов прокуратуры[123].

Следует отметить, что актуальность на практике приобретают вопросы, связанные с обеспечением жилищных и имущественных прав детей-сирот и лиц, оставшихся без попечения родителей[124]. Системные проблемы, выявленные в различных субъектах Российской Федерации, указывают на масштабность нарушений в данной сфере: по имеющимся данным, десятки тысяч граждан, имеющих статус сироты, не обеспечены положенным им по закону жильем[125].

Принимая во внимание данную ситуацию, представляется, что прокуратура обязана не просто своевременно фиксировать нарушения прав несовершеннолетних, но и реализовывать весь предусмотренный законодательством комплекс мер прокурорского реагирования, включая привлечение к ответственности должностных лиц, допустивших правонарушения,

---

30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собрание Законодательства Российской Федерации. - 2020. - № 31. - Ст. 4398.

[122] Ростовщиков И.В. Права личности в России: их обеспечение и защита органами внутренних дел. Волгоград, 1997. – 192 с.

[123] Отческая, Т. И. Прокуратура на защите прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации и Китайской Народной Республике // Юридическая наука в Китае и России. – 2021. – № 4. – С. 87–92. – DOI: 10.17803/2587-9723.2021.4.087-092.

[124] Прокурорский надзор : учебник / Е. Р. Ергашев, С. Г. Бывальцева, М. В. Гадиятова. – М. : Юрайт-Издат, 2012. – 480 с.

[125] Эриашвили Н. Д. О прокурорском надзоре за соблюдением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // Защити меня. - 2020. - № 1. - С. 25-28.

и восстановление нарушенного права через представления, судебные иски, протесты и предостережения[126].

Представляется обоснованным мнение[127], согласно которому организация деятельности прокуратуры справедливо охарактеризована в научной литературе как сложный, системно структурированный процесс, направленный на создание эффективного механизма взаимодействия всех звеньев системы прокуратуры. Напомним, что, согласно пункту 1 статьи 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», данные вопросы регулируются внутренними организационно-распорядительными актами Генерального прокурора, включая приказы, инструкции, указания и распоряжения.

Так, проанализировав литературу по теме, можно сделать вывод, что обеспечение высокого качества прокурорского надзора возможно только при институционализированной координации, основанной на принципах взаимной информированности, согласованности и оперативности принятия решений в целях защиты конституционно закрепленных прав граждан.

Что касается полномочий прокуратуры в Ираке, то следует отметить, что иракская доктрина закрепляет полномочия прокуратуры страны. При этом ее полномочия не ограничивается исключительно функцией общего надзора за соблюдением законности. Как отмечают арабские ученые, прокуратура Республики Ирак, в более широком контексте, выступает в качестве институционального гаранта социальной справедливости, осуществляя публичное представительство интересов государства в делах, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан[128]. В ее компетенцию входит как защита

---

[126] Гонибесов Д. А. Надзор прокуратуры за соблюдением прав и свобод человека и гражданина : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Д. А. Гонибесов. - Екатеринбург, 2007. - 257 с.

[127] Пустовалова О.А. Совершенствование прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства: автореф. дисс. … канд. юр.наук. – М., 2011.

[128] Ali, Z. The Shifting Landscape of Iraq’s Judiciary: Increased Judicial Activism, Centralisation and Politicisation after 2017. – London : LSE Middle East Centre, 2023. – p. 317-334.

индивидуальных прав, так и обеспечение соблюдения общественно значимых норм правопорядка, что подчеркивает А. Т. Дж. Аль-Сара в научной статье[129].

Деятельность прокуратуры в Ираке распространяется одновременно на уголовную и гражданскую юрисдикции. Центральным ориентиром осуществления надзорной функции выступает принцип приоритета прав человека и защиты конституционного порядка[130]. Прокурорам предоставлены полномочия инициировать уголовное преследование, осуществлять надзор за действиями следственных органов, принимать участие в судебных разбирательствах и обеспечивать соблюдение норм уголовно-процессуального законодательства.

Гражданско-правовая юрисдикция прокуратуры включает механизмы правового реагирования. Прокуратура уполномочена инициировать гражданские дела в интересах общества и государства, а также вступать в уже начатые процессы в качестве истца, представителя или третьего лица[131]. Участие прокуратуры является обязательным в делах, отнесенных к категории особо значимых для защиты уязвимых групп населения, включая несовершеннолетних, женщин, лиц с ограниченными возможностями и др. Так, статья 6 Закона № 49 от 2017 года «О публичном обвинении» прямо закрепляет перечень категорий, в которых участие прокурора признано необходимым – в том числе, по вопросам расторжения брака, установления опеки, разрешения многоженства, перемещения ребенка и другим вопросам, затрагивающим институт семьи и детства.

Более того, стоит упомянуть полномочия прокуратуры по участию в различных судах.

Так, перед Уголовным судом (الجنائية المحكمة) прокурор участвует в уголовных делах, поддерживает обвинение, подает апелляции и осуществляет надзор за исполнением приговоров[132]. Аналогичные полномочия предусмотрены и для Суда

---

[129] Al-Sara, A. T. J. The Role of Transitional Criminal Justice Law in Building Iraqi National Unity // Revista de Estudios Institucionales. – 2021. – P. 29–37.

[130] Там же.

[131] Закон № 49 от 6.03.2017 «О публичном обвинении» // Al-Waqa’i al-Iraqiyya (Официальный вестник Ирака). – 2017. – № 4437. – Ст. 6.

[132] Закон № 49 от 6.03.2017 «О публичном обвинении» // Al-Waqa’i al-Iraqiyya (Официальный вестник Ирака). – 2017. – № 4437. – Ст. 4.

по делам несовершеннолетних (محكمة الأحداث), где прокурор следит за соблюдением прав детей, участвует в делах о несовершеннолетних правонарушителях, подает апелляции и представляет интересы несовершеннолетних[133].

В сфере семейных правоотношений прокуратура действует в Личностатусных судах (محكمة الأحوال الشخصية), где рассматриваются дела, регулируемые Законом «О личном статусе»[134], который фактически регулирует защиту социальных прав граждан в Республике Ирак. В Законе № 49/2017 «О публичном обвинении» закреплено участие прокуратуры в делах об опеке, недееспособности, признании лиц пропавшими, разводах, спорах о сохранении семьи и перемещении детей[135]. Данное направление деятельности прокуратуры имеет главное социальное значение, так как затрагивает вопросы защиты людей, в том числе уязвимых категорий населения, таких как женщины, дети и инвалиды.

Более того, согласно ст. 5, прокуроры назначаются и перед Трудовыми судами (محاكم العمل), где они участвуют в разрешении трудовых споров, делах о невыплате заработной платы, нарушениях коллективных договоров и иных нарушениях трудового законодательства[136]. Аналогичные функции прокуратура выполняет перед Административными судами (المحاكم الإدارية) – в этих инстанциях прокуроры участвуют в рассмотрении дисциплинарных дел госслужащих; споров, связанных с коррупцией; незаконными кадровыми решениями и оспариванием актов министерств[137].

Прокуроры наделены правом участвовать в судебных заседаниях перед перечисленными судами, представляя интересы государства и общества. В пределах своей компетенции они вправе инициировать пересмотр судебных решений в интересах закона, включая случаи, когда истекли установленные

---

[133] Там же.

[134] Закон № 188 от 1959 г. «О личном статусе» // al-Waqā'iʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака) – 1959. – № 2800.

[135] Закон № 49 от 6.03.2017 «О публичном обвинении» // Al-Waqa'i al-Iraqiyya (Официальный вестник Ирака). – 2017. – № 4437. – Ст. 6.

[136] Закон № 49 от 6.03.2017 «О публичном обвинении» // Al-Waqa'i al-Iraqiyya (Официальный вестник Ирака). – 2017. – № 4437. – Ст. 5.

[137] Там же.

процессуальные сроки обжалования. Данная возможность реализуется в случаях, если оспариваемые акты содержат признаки нарушения закона или затрагивают публичные интересы, что прямо закреплено в статье 7 Закона «О публичном обвинении». Помимо этого, прокурор наделен правом обратиться в Федеральный кассационный суд с инициативой приостановления судебных или следственных процедур в делах, связанных с нарушением социальных прав, при наличии обстоятельств, обосновывающих необходимость вмешательства.

Значимым элементом системы прокурорского надзора является также право инициирования проверки конституционности нормативных правовых актов. Согласно статье 5/11 вышеуказанного закона, прокуратура вправе оспаривать в Федеральном Верховном суде законы и подзаконные акты, нарушающие конституционные принципы, нормы международного права в области прав человека либо подрывающие интересы общества. В этом аспекте прокуратура Ирака выполняет функции своеобразного института конституционного контроля в рамках публичной юрисдикции.

В научной литературе отмечается, что, несмотря на формально закрепленную в законодательстве финансовую и административную независимость прокуратуры, ее реальное функционирование ограничено[138]. Прежде всего, отсутствуют правовые инструменты, позволяющие прокуратуре полноценно вмешиваться в социальные отношения, выходящие за пределы прямо установленных законом категорий дел – в частности, в сфере жилищного обеспечения и иных направлений, затрагивающих общественное благополучие[139]. Эти пробелы усиливаются фрагментарностью нормативной базы, недостаточной институциональной устойчивостью органов публичного обвинения и дефицитом профессионально подготовленных кадров[140]. В совокупности указанные обстоятельства

[138] Mekkiya, F. Iraq’s Judiciary: Problems of Unrestricted Independence // Journal of Middle East Law and Politics. – 2024. – P. 195-203.

[139] Mosissa G. A. A re-examination of economic, social and cultural rights in a political society in the light of the principle of human dignity : PhD thesis. – Groningen : University of Groningen, 2020. – p. 133-147.

[140] Bassiouni, M. C. Post-Conflict Justice in Iraq: An Appraisal of the Iraq Special Tribunal // Cornell International Law Journal. – 2005. – Vol. 38, Issue 2. – P. 527–566.

ограничивают потенциал прокуратуры как гаранта законности и существенно снижают эффективность прокурорского надзора в социальной сфере.

После принятия Закона Республики Ирак №49 от 2017 г. роль органов прокуратуры (العام الادعاء) получила дальнейшее институциональное расширение, выразившееся в усилении функций защиты публичного интереса вне рамок классического уголовного преследования. В правовой доктрине отмечается, что прокурор рассматривается не только как субъект обвинения, но и как гарант законности в публично-правовой сфере, обладающий правом участия в административном судопроизводстве, а также правом инициирования процедур проверки нормативных актов на соответствие Конституции[141].

Более того, описывая полномочия прокуратуры Ирака, важно обозначить правовую роль в защите социальных прав. Необходимо отметить, что конституционно-правовой механизм Республики Ирак формирует некую систему гарантий, направленных на обеспечение равноправия, социальной справедливости и достойного уровня жизни каждого гражданина[142].

В соответствии со статьей 14 Конституции Ирака[143], провозглашается фундаментальный принцип правового равенства, исключающий дискриминацию по признакам расы, пола, этнической или национальной принадлежности, религии, социального положения и иных оснований. Тем самым закладываются аксиологические основы правопорядка, в центре которого – защита человеческого достоинства как универсальной правовой категории[144].

Блок конституционных норм, включающий статьи 22, 29, 31, 32, 33 и 34 Конституции Республики Ирак[145], образует концептуальное ядро социального

---

[141] Al-Zayady W. H. H. The new roles of the general attorney in Iraq // International Journal on Humanities and Social Sciences. – 2021. – Vol. 22 (July). – P. 86.

[142] Newton, M. A. The Iraqi High Criminal Court: Controversy and Contributions // International Review of the Red Cross. – 2004. – Vol. 86, № 854. – P. 399–430.

[143] Конституция Республики Ирак : принята всенародным голосованием 15.10.2005 // al-Waqaʾiʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 2005. – № 4012. – Ст. 14.

[144] Taylor W. K. Creating a sense of obligation: legal mobilization for social rights : PhD thesis. – Ithaca, NY : Cornell University, 2019. – p. 12.

[145] Конституция Республики Ирак : принята всенародным голосованием 15.10.2005 // al-Waqaʾiʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 2005. – № 4012.

права страны – своеобразную «социальную матрицу»[146], определяющую приоритетные обязанности государства в отношении наименее защищенных категорий граждан.

Так, статья 22 закрепляет право каждого человека на достойную жизнь и труд, возлагая на государство обязанность проводить социально ориентированную политику, обеспечивающую справедливое распределение благ и равные возможности для всех членов общества.

Статья 29 конкретизирует институт семьи как фундамент общества, возлагая на государство обязанность охранять ее, укреплять и обеспечивать особую поддержку пожилым людям, лицам с инвалидностью и детям. Эти положения рассматриваются в иракской доктрине как отражение конституционного принципа социальной ответственности государства, включающего не только защиту физического существования граждан, но и обеспечение их нравственного и материального благополучия посредством систем социальной поддержки, медицинского обслуживания и мер социальной защиты.

Примечательна ст. 30 Конституции Республики Ирак, в которой наиболее концентрированно выражена идея социального государства. В доктрине данная идея связывается с такой моделью публичной власти, при которой государство принимает на себя обязанность обеспечивать социальную защиту, справедливое распределение общественных благ и базовые гарантии гражданам, выходящие за пределы минимальной функции охраны общественного порядка[147].

Согласно ч. 1 ст. 30, государство несет позитивную обязанность по обеспечению личности и семьи – прежде всего женщин и детей – условиями, необходимыми для свободной и достойной жизни. В содержание этой обязанности включаются медицинская и социальная защита, доступ к жилью, а также гарантированный доход.

---

[146] Al-Atraqji, H. S. The Organization of the Public Prosecution under Iraqi Law № 49 of 2017 // Al-Muhaqqiq Al-Hilli Journal for Legal and Political Sciences. – 2020. – Vol. 12, № 1. – P. 276–284.

[147] Шапошников, С. П. Социальное государство: теоретико-правовая модель : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / С. П. Шапошников. – Санкт-Петербург, 2010. – 174 с.

Часть 2 ст. 30 расширяет объем социальной ответственности государства, закрепляя предоставление защиты и помощи в случаях старости, инвалидности, безработицы, утраты кормильца, а также при иных обстоятельствах, лишающих граждан возможности самостоятельно обеспечивать себя, однако соответствующие конституционные положения, по смыслу самой нормы, подлежат дальнейшей конкретизации в специальном законодательстве.

Статья 31, в свою очередь, закрепляет право на охрану здоровья и возлагает на государство обязанность формировать систему, обеспечивающую всесторонний доступ к медицинской помощи, включая профилактику заболеваний и своевременное лечение. Участие частного сектора в оказании медицинских услуг допускается, однако осуществляется под юрисдикцией государства, что, применительно к данной сфере, подчеркивает приоритет публичного контроля.

Конституционные обязательства государства в отношении лиц с ограниченными возможностями получили самостоятельное закрепление в ст. 32. Государство обязано создавать институциональные условия для их реабилитации и полноценного включения в общественную жизнь; тем самым данная норма выступает одним из оснований политики социальной инклюзии.

Статья 34 придает праву на образование значение стратегически важной конституционной ценности: образование рассматривается как средство индивидуального развития и фактор общенационального прогресса. Начальное образование объявляется обязательным, а борьба с неграмотностью закрепляется как задача, имеющая приоритетное значение для государственной политики.

Более того, статья 44 закрепляет свободу передвижения внутри страны и за ее пределами, включая право на возвращение и запрет на депортацию или изгнание граждан Ирака. Следовательно, любые действия со стороны государственных структур, которые препятствуют реализации указанных прав – например, произвольный запрет на выезд, отказ в выдаче паспорта, незаконное административное задержание или отказ в регистрации по месту проживания – могут расцениваться как прямое нарушение конституционных норм. В таких случаях прокурор, как субъект надзора за соблюдением законов и гарантий прав

человека, вправе инициировать проверку, внести представление, опротестовать правовой акт или обжаловать действия должностных лиц в судебном порядке.

С учетом изложенного, представляется реальным отметить, что прокурор может рассматриваться как гарант реализации статьи 44, в том числе в контексте защиты интересов лиц, подвергшихся произвольному ограничению права на передвижение – например, внутренне перемещенных лиц, беженцев, лиц, находящихся в административном задержании или ограниченных в возможности покинуть страну. При наличии жалоб таких лиц, прокуратура, руководствуясь принципом приоритета конституционных норм и международных обязательств Ирака, закрепленных в ряде международных хартий, обязана инициировать надзорную проверку, пресекать действия, нарушающие конституционные гарантии, и принимать меры к восстановлению прав граждан.

При рассмотрении вопроса о защите прав несовершеннолетних органами прокуратуры Республики Ирак необходимо обратиться к Закону Ирака № 78 от 1980 года «О защите несовершеннолетних»[148]. Анализ положений документа позволяет выявить важные для правовой науки и правоприменительной практики аспекты, имеющие непосредственное отношение к институциональной роли прокуратуры в системе обеспечения правовой охраны несовершеннолетних. Хотя в структуре данного закона преобладают социальные и административно-организационные нормы, его значение состоит в закреплении механизма взаимодействия органов опеки и прокуратуры, ориентированного на защиту прав детей и иных лиц, приравненных к ним по правовому статусу.

Так, согласно статье 4, прокурор включается в состав Совета по делам несовершеннолетних. Участие представителя прокуратуры в работе данного коллегиального органа расширяет институциональные возможности прокурорского надзора: прокурор получает возможность контролировать соблюдение законодательства в сфере защиты детства и участвовать в формировании и реализации государственной политики в отношении

[148] Закон № 78 от 1980 г. «О защите несовершеннолетних» // al-Waqā’i‘ al-‘Irāqiyyah (Официальный вестник Ирака) – 1980. – № 2776.

несовершеннолетних, находящихся в социально уязвимом положении. Тем самым прокуратура выступает органом надзора, а также активным субъектом политико-правового конструирования системы гарантий прав ребенка, что соответствует современным тенденциям развития правового статуса органов публичного обвинения в социально ориентированных государствах.

Следует подчеркнуть, что в рамках реализации положений статьи 18 прокуратура получает уведомления от Департамента по делам несовершеннолетних о случаях жестокого обращения с ребенком, что, в свою очередь, инициирует процесс уголовного преследования соответствующих лиц. В рассматриваемом аспекте прокуратура осуществляет карательно-правовую функцию и реализует надзорно-превентивный потенциал, направленный на недопущение дальнейшего нарушения прав ребенка.

Более того, анализ норм статьи 57 позволяет утверждать, что прокуратура обязана вовлекаться в процесс контроля над имущественными операциями, затрагивающими интересы несовершеннолетних. Получая информацию о разрешениях или отказах Управления по делам несовершеннолетних, прокурор вправе, в соответствии со статьей 58, инициировать их обжалование в суде, что в юридико-техническом смысле закрепляет за ним функцию опосредованного судебного контроля за действиями административных органов, связанных с распоряжением имуществом несовершеннолетних.

Важной представляется и диспозиция статьи 67, предусматривающая информирование прокуратуры о фактах нарушения отчетной дисциплины со стороны опекунов, попечителей и иных ответственных субъектов. Такая регламентация обеспечивает возможность применения мер прокурорского реагирования в части уголовного преследования за ненадлежащее исполнение обязанностей по управлению имуществом ребенка. Это, в свою очередь, способствует укреплению режима прозрачности и подотчетности в сфере опеки.

Так, на основе Закона № 78 от 1980 года «О защите несовершеннолетних» можно заключить, что прокуратура в Ираке не ограничивается исключительно надзорными функциями, но и выполняет правозащитную роль, включая участие в

формировании государственной политики по вопросам опеки, осуществление уголовного преследования, надзор за законностью имущественных операций и обеспечение подотчетности субъектов, отвечающих за благополучие несовершеннолетних. Это придает полномочиям прокуратуры в рассматриваемой области системный, межведомственный и по сути, квази-судебный характер, что в июне 2023 года в иракский парламент был внесен первый в истории страны проект Закона о защите ребенка, призванного закрепить права детей на жизнь, здоровье, образование и гражданство и установить механизмы противодействия детскому труду и эксплуатации. Предполагалось принять закон до конца 2024 года, но он не был принят[149], поэтому в системе по-прежнему наблюдается отсутствие систематизированного отраслевого законодательства.

Практика применения данных полномочий выявляет разрыв между нормативным регулированием и реальной защитой прав. В сфере семейного законодательства, где прокурор обязан участвовать в делах о браке, опеке и правах несовершеннолетних, иракский парламент в 2024 году обсуждал поправку к «Закону о личном статусе», способную легализовать браки для девочек с 9 лет – что прямо противоречит международным стандартам, – однако прокуратура не инициировала оспаривания данного законопроекта в Федеральном Верховном суде. По данным ЮНИСЕФ, 28% девочек в Ираке вступают в брак до 18 лет, 22% незарегистрированных браков заключаются с участием девочек до 14 лет; прокурорское реагирование на данные системные нарушения в открытых источниках не фиксируется[150]. Аналогичный разрыв характерен для сферы противодействия домашнему насилию: несмотря на то что прокуратура по закону участвует в делах, затрагивающих права несовершеннолетних и семьи, закон о домашнем насилии в федеральном Ираке не принят уже более десяти лет, тогда как

[149] Human Rights Watch. World Report 2025: Iraq [Electronic resource] // Iraqi Civil Society Solidarity Initiative. – 2025. – URL: https://www.iraqicivilsociety.org/archives/14231 (дата обращения: 05.02.2026).

[150] Human Rights Watch. World Report 2025: Iraq [Electronic resource] // Iraqi Civil Society Solidarity Initiative. – 2025. – URL: https://www.iraqicivilsociety.org/archives/14231 (дата обращения: 05.02.2026).

число жертв, не имеющих доступа ни к приютам, ни к судебной защите, неуклонно растет[151].

По изложенному можно сделать вывод, что в законодательстве Ирака присутствует целостная система социальных прав, охватывающая важные сферы жизни. Практическая реализация данных норм возлагается, в том числе, на органы прокуратуры, наделенные мандатом на осуществление надзора за соблюдением законодательства, направленного на защиту и восстановление нарушенных прав социального характера. В случае выявления коллизии между подзаконным нормативным актом, нарушающим те или иные социальные права человека, прокуратура вправе обратиться в Федеральный Верховный суд с инициативой о признании такого акта неконституционным, что, впрочем, прямо вытекает из положений статьи 5/11 Закона № 49 от 2017 года «О прокуратуре Ирака».

Сравнительное исследование полномочий прокуратуры в Российской Федерации и Республике Ирак позволяет установить, что и в российской, и в иракской юрисдикциях прокуратура наделена функцией надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, однако в российской модели надзорный мандат носит более универсальный и системный характер. Поскольку в иракской модели наблюдается фокус на конкретных социальных категориях и процессуальная активность в рамках дел, прослеживается потенциал для точечного вмешательства прокурора, но требуется в перспективе нормативное укрепление и расширение механизмов универсального контроля за соблюдением прав человека. В конце концов, действующий закон о прокуратуре не устанавливает обязанность прокурора вмешиваться в гражданское дело, и этот недостаток правовой системы негативно повлиял на эффективность работы государственного органа в гражданском процессе. Представляется необходимым решить эту проблему путем определения правовых рамок для вмешательства прокурора в гражданское дело и разъяснения соответствующих правовых положений и судебных принципов.

[151] Там же.

1.3 Особенности деятельности органов прокуратуры Российской Федерации и Республики Ирак по вопросам защиты социальных прав граждан

Современное развитие прокуратуры в России и Ираке характеризуется расширением ее полномочий в области защиты социальных прав граждан. Поскольку сейчас регулярно происходят изменения в социально-экономическом контексте и усиливается публичная ответственность государства за соблюдение законодательства, роль прокуратуры в обеспечении соблюдения прав граждан становится все более весомой[152]. Прокурорский надзор охватывает и традиционные сферы, такие как борьба с правонарушениями, и более чувствительные области[153], а именно – социальные права граждан.

Одним из главных социальных аспектов видится система здравоохранения, ведь она, в первую очередь, напрямую затрагивает физическую безопасность и жизнь граждан[154]. По наблюдениям ученых[155], прокурорский надзор в сфере здравоохранения Российской Федерации представляет собой элемент системы защиты прав граждан, гарантирующих им доступ к медицинской помощи и заботу о здоровье. Так, Конституция РФ закрепляет право каждого гражданина на охрану здоровья, возлагая на государство обязанность создать и обеспечить условия для полноценного удовлетворения этого права[156]. В свою очередь, органы прокуратуры играют роль в реализации данного обязательства, осуществляя надзор за

---

[152] Лембик, Б. В. Роль органов прокуратуры в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина / Б. В. Лембик // Вестник науки. – 2024. – Т. 2, № 5 (74). – С. 229–236.

[153] Курченко, Е. В. Государство как субъект права социального обеспечения : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Е. В. Курченко. – Омск, 2008. – с. 56-57.

[154] Курченко, Е. В. Государство как субъект права социального обеспечения : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.05. – Санкт-Петербург, 2009. – 25 с.

[155] Пантелеева А. А., Шуракова А. Д. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства в сфере здравоохранения // «Социальные права человека в России: прокурорский надзор и судебная защита»: сборник статей по материалам круглого стола / коллектив авторов; под ред. д. ю. н., проф. Т. И. Отческой. – М.: Изд-во «Проспект», 2019. – С. 350–357.

[156] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собрание Законодательства Российской Федерации. - 2020. - № 31. - Ст. 4398. – Ст. 41.

соблюдением норм, регулирующих предоставление медицинских услуг. Однако, как отмечают ученые, система здравоохранения Российской Федерации характеризуется отсутствием единого кодифицированного законодательного акта, что ведет к разрозненности и сложности правового регулирования[157]. В этой ситуации прокуратура, выполняя функцию надзора, включает в работу ведомственные инструкции и постановления. Многообразие правовых источников, как отмечают исследователи, зачастую способствует возникновению правовых пробелов и нарушений[158].

Нарушения, выявляемые в ходе прокурорских проверок, можно условно разделить на несколько категорий в зависимости от их источников. Прежде всего, это правонарушения, допущенные органами государственной власти – как на уровне субъектов Российской Федерации, так и на федеральном уровне[159]. Важным аспектом является несоответствие работы контролирующих органов, таких как Росздравнадзор, Роспотребнадзор и ФОМС, требованиям законодательства, что приводит к проблемам с качеством и доступностью медицинской помощи[160].

К числу наиболее часто встречающихся нарушений следует отнести те, которые касаются медицинских учреждений[161]. Они могут выражаться в отказе в оказании бесплатной медицинской помощи, неправомерном взимании платы с граждан, а также в предоставлении некачественных услуг, что напрямую нарушает

---

[157] Темлякова, А. К. Современные тенденции развития административно-правового регулирования в сфере здравоохранения в Российской Федерации / А. К. Темлякова, Ю. В. Сидоров // Молодой ученый. – 2022. – № 18 (413). – С. 358–362.

[158] Усманова, Е. Ф. Современные проблемы нормативно-правового регулирования медицинской деятельности в России / Е. Ф. Усманова, В. Д. Аникина // Медицинское право. – 2023. – № 1. – С. 38–40.

[159] Шевчук Е. П. Обзор судебной практики по гражданским делам о привлечении к ответственности медицинских организаций за причиненный вред здоровью пациентов // ГлаголЪ правосудия. – 2018. – № 2 (16). – С. 32–36.

[160] Современное состояние проблемы качества оказания медицинской помощи / А. Е. Орлов, А. Е. Еремеев, О. А. Прошина, Т. Н. Подусова // Наука и инновации в медицине. – 2022. – Т. 7, № 2. – С. 116-123.

[161] Рукавицына Т. А. Направления повышения эффективности прокурорского надзора в сфере здравоохранения // Наука на службе Закону. – 2022. – № 3(23). – С. 79–83.

права граждан[162]. В ситуации, когда государственные программы медицинского обеспечения должны быть доступными каждому, такие нарушения приводят к значительным социальным последствиям, порой даже угрожая жизни и здоровью граждан[163].

Важным направлением прокурорского надзора является защита права граждан на бесплатную медицинскую помощь. В ряде случаев было зафиксировано, что медицинские учреждения, участвующие в реализации государственной программы гарантированного бесплатного медицинского обслуживания, нарушали ее положения, не информируя пациентов о праве на бесплатную помощь, а также взимая плату за услуги, которые должны предоставляться бесплатно[164].

Кроме того, прокурорские проверки выявляют нарушения, связанные с качеством оказываемой медицинской помощи[165]. Значительное число судебных обращений о возмещении вреда здоровью[166], свидетельствует о том, что неблагоприятные исходы лечения не всегда обусловлены объективной сложностью заболевания[167]. Нередко их причиной становятся дефекты самой медицинской помощи: недооценка клинических симптомов, диагностические ошибки,

---

[162] Алиев Я. Л., Логинов А. Н., Романова А. Э. Прокурорский надзор в сфере здравоохранения // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. – 2018. – № 5. – С. 83–91.

[163] Авдеева Е. А. Прокурорский надзор за соблюдением прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь как приоритетное направление деятельности органов прокуратуры // Евразийский научный журнал. – 2017. – № 11. – С. 154–157.

[164] Белякова А. А. Нарушения в сфере здравоохранения и пути их устранения // Молодой ученый. – 2022. – № 22 (417). – С. 392–394.

[165] Шевчук Е. П. Обзор судебной практики по гражданским делам о привлечении к ответственности медицинских организаций за причиненный вред здоровью пациентов // ГлаголЪ правосудия. – 2018. – № 2 (16). – С. 32–36.

[166] Разъяснения Верховного суда по вопросам компенсации морального вреда в случае причинения вреда здоровью и нарушения прав пациентов – [Электронный ресурс] - URL:http://npmed.ru›members/justice/1618/(дата обращения: 14.10.2025).

[167] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.11.2022 № 33 «О практике применения судами норм о компенсации морального вреда» [Электронный ресурс]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_432770/ (дата обращения: 05.04.2025).

отступление от стандартов лечения[168]. Подобные нарушения во многих случаях связаны с недостаточной квалификацией медицинских работников[169], что, в свою очередь, создает необходимость жесткого прокурорского надзора.

Вследствие нарушений прокурорский надзор становится механизмом для укрепления доверия граждан к системе здравоохранения[170]. Прокурор, выявляя правонарушения, взаимодействует с другими государственными органами и медицинскими учреждениями, направляя их усилия на устранение выявленных нарушений и улучшение качества медицинской помощи. Однако для того, чтобы прокурорский надзор был по-настоящему эффективным, требуется усиление взаимодействия всех контролирующих органов, постоянное совершенствование законодательства и привлечение внимания общественности к проблемам в сфере здравоохранения[171].

Так, несмотря на значительные усилия прокуратуры в обеспечении соблюдения законодательства в области здравоохранения, существует необходимость в повышении эффективности прокурорского надзора, что требует улучшения практики проверок и внедрения новых инструментов мониторинга за надзорными полномочиями с целью повышения прозрачности деятельности медицинских организаций. Только комплексный подход, включающий мониторинг, реагирование и профилактику нарушений, может обеспечить защиту прав граждан на качественное и доступное медицинское обслуживание в России.

---

[168] Козьякова Е. А. Проблемы рассмотрения судами дел о компенсации морального вреда, причиненного ненадлежащим оказанием медицинской помощи // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. – 2023. – № 21. – С. 36–39.

[169] Сурков А. Н., Агарков Б. В. Ответственность медицинских организаций за причинение вреда здоровью (на основе судебной практики) // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2023. – № 5 (154). – С. 195–202.

[170] Кучин Н.Е., Тюков Ю.А. Современная парадигма развития системы управления качеством и безопасностью медицинской деятельности (обзор литературы). Здравоохранение Российской Федерации. 2022;66(4):329-335.

[171] Косач, М. А. Пути совершенствования прокурорского надзора в сфере защиты социальных прав человека / М. А. Косач. – Текст : непосредственный // Молодой ученый. – 2022. – № 18 (413). – С. 293–296.

Необходимо также обозначить аспекты прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав граждан[172], а также роли прокуратуры в защите этих прав, в том числе в сфере жилищных прав лиц с ограниченными возможностями[173] и детей-сирот[174].

Итак, прокурорский надзор за соблюдением жилищных прав граждан в Российской Федерации тесно связан с правом каждого на достойные жилищные условия, что закреплено в статье 40 Конституции РФ. В данном контексте деятельность прокуратуры, охватывающая широкий спектр жилищных правоотношений, играет решающую роль в обеспечении реального и эффективного исполнения законодательства в сфере жилищных прав.

Прежде всего, стоит отметить, что прокуратура, действуя в рамках своих полномочий, осуществляет надзор за соблюдением норм Жилищного кодекса Российской Федерации (ЖК РФ)[175] и иных нормативных актов, регулирующих жилищные отношения. Важной задачей прокуратуры является обеспечение правомерности действий государственных и муниципальных органов, а также юридических и физических лиц, осуществляющих деятельность в сфере жилищного строительства, управления жилищным фондом, предоставления и аренды жилых помещений[176]. Важно подчеркнуть, что прокурорский надзор в

---

[172] Перов С. В. Деятельность прокуратуры по защите прав граждан на единовременную социальную выплату для приобретения или строительства жилого помещения // «Социальные права человека в России: прокурорский надзор и судебная защита»: сборник статей по материалам круглого стола / коллектив авторов ; под ред. д. ю. н., проф. Т. И. Отческой. – М.: Изд-во «Проспект», 2019. – С. 126–136.

[173] Васильева Д. А. Прокурорский надзор за соблюдением прав лиц с ограниченными возможностями в жилищной сфере // «Социальные права человека в России: прокурорский надзор и судебная защита»: сборник статей по материалам круглого стола / коллектив авторов ; под ред. д. ю. н., проф. Т. И. Отческой. – М.: Изд-во «Проспект», 2019. – С. 291–297.

[174] Толмачева Е. А. Актуальные проблемы защиты жилищных прав детей-сирот средствами прокурорского реагирования // «Социальные права человека в России: прокурорский надзор и судебная защита»: сборник статей по материалам круглого стола / коллектив авторов ; под ред. д. ю. н., проф. Т. И. Отческой. – М.: Изд-во «Проспект», 2019. – С. 372–378.

[175] Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 1. – Ст. 14.

[176] Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 03.03.2017 № 140 (ред. от 26.05.2023) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в жилищно-коммунальной сфере» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочно-правовая система. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_219299/ (дата обращения: 19.10.2025).

данной области включает не только выявление правонарушений, но и меры профилактики, направленные на предотвращение возможных нарушений, что существенно повышает эффективность защиты жилищных прав граждан[177].

Кроме того, деятельность прокуратуры в сфере жилищных прав также направлена на обеспечение соблюдения социальных гарантий граждан, в том числе на надзор за правильностью предоставления жилищных субсидий и компенсаций. Прокуратура взаимодействует с органами местного самоуправления и исполнительной власти, контролируя исполнение обязательств по предоставлению жилья и мер социальной помощи. Очень важно это направление в отношении малоимущих граждан, а также лиц, состоящих на учете как нуждающиеся в улучшении жилищных условий. В этом контексте деятельность прокуратуры способствует повышению уровня социальной справедливости и защите интересов граждан, находящихся в уязвимом положении[178].

Одним из направлений прокурорского надзора является проверка соблюдения условий социального найма жилья и иных жилищных соглашений[179]. Прокуратура оценивает законность отказов в предоставлении жилых помещений, обоснованность таких решений, а также соблюдение прав граждан, претендующих на улучшение жилищных условий. В частности, прокуроры проверяют правильность учета нуждающихся в жилье, законность предоставления жилых помещений, а также соблюдение требований, связанных с реализацией мер государственной поддержки, включая социальное обеспечение, предоставление участков для индивидуального жилищного строительства и иные предусмотренные законом формы помощи.

Тем не менее, несмотря на значительные усилия прокуратуры в области жилищных прав, проблема нарушений прав граждан в этой сфере остается

---

[177] Сухарев, А.Я. Прокурорский надзор. - М.: Норма, 2004. – С. 305-309.

[178] Богатова, Е. В. Особенности прокурорского надзора за соблюдением прав социально незащищенных категорий граждан / Е. В. Богатова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2023. – № 6 (155). – С. 172–177.

[179] Настольная книга прокурора : практ. пособие : в 2 ч. Ч. 1 / Э. Р. Эберхаев, Л. И. Александрова, Б. В. Андреев [и др.] ; под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус ; науч. ред. Ю. А. Винокуров. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2019. – с. 391-397.

актуальной. Как показывает практика, несоответствие реального положения дел действующему законодательству, а также недостаток правового информирования граждан, приводят к нарушениям, связанным с отказами в предоставлении жилья или неправомерным определением очередности на жилье[180]. В связи с этим важную роль в эффективном функционировании прокурорского надзора играет не только пресечение выявленных нарушений, но и активная разъяснительная работа, направленная на повышение правовой грамотности населения и предупреждение правонарушений.

Что касается современного состояния российской прокуратуры в сфере защиты права на труд и трудовых отношений в целом, ученые выделяют[181] следующие особенности. Современная практика прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав в Российской Федерации демонстрирует институциональную разветвленность и нормативную детализацию, позволяющую органам прокуратуры действовать не только в режиме реагирования на индивидуальные жалобы, но и в формате обобщенного правозащитного механизма, направленного на стабилизацию социальной сферы[182]. Вместе с тем, при всей развитости правового инструментария, сохраняется ряд трудностей, препятствующих эффективной реализации функций прокуратуры в данной области.

Прежде всего, несмотря на наличие широкого спектра полномочий – от возбуждения дел об административных правонарушениях (в соответствии с

---

[180] Прокуратура Российской Федерации. Прокурорские проверки в сфере жилищно-коммунального хозяйства в 2024 г. выявили более 424 500 нарушений закона, восстановлены права 461 000 граждан [Электронный ресурс] // Ведомости. – 14.03.2025. – URL: https://www.vedomosti.ru/society/articles/2025/03/14/1097951-prokurori-viyavili-bolee-424-500-narushenii-zakonov-v-sfere-zhkh (дата обращения: 05.04.2025).

[181] Бигвава А. З. Прокурорский надзор за соблюдением законности в сфере труда и занятости // «Социальные права человека в России: прокурорский надзор и судебная защита»: сборник статей по материалам круглого стола / коллектив авторов ; под ред. д. ю. н., проф. Т. И. Отческой. – М.: Изд-во «Проспект», 2019. – С. 282–291.

[182] Паламарчук А. В. Деятельность органов прокуратуры по надзору за соблюдением социальных прав граждан // Законность. 2018, № 9. – С. 32-34.

нормами КоАП РФ[183]) до подачи исков и принесения протестов на нормативные акты, противоречащие трудовому законодательству, – органы прокуратуры продолжают фиксировать значительное количество нарушений[184]. Это касается, в частности, задержек в выплате заработной платы, сокрытия задолженностей, несоблюдения минимальных стандартов оплаты труда и других форм девиаций, распространенных даже на предприятиях, формально находящихся под государственным контролем[185]. Следовательно, наблюдается определенный разрыв между юридической формой и социально-экономической реальностью, в рамках которой действуют механизмы участия органов прокуратуры.

Особого внимания заслуживает практика участия прокурора в гражданском судопроизводстве по делам о нарушении трудовых прав. Норма ч. 1 ст. 45 ГПК РФ[186], в актуальной редакции, допускает подачу заявления прокурором в защиту интересов граждан без необходимости доказывать их неспособность самостоятельно обратиться в суд – при наличии признаков социально значимого нарушения. Такая диспозиция, с одной стороны, укрепляет публично-правовой компонент деятельности органов прокуратуры, а с другой – порождает риски функционального перегруза надзорного органа и подмены индивидуальной правозащиты институциональным вмешательством, в том числе в ситуациях, когда юридическая помощь доступна.

Показательно, что в научной литературе до сих пор не достигнут консенсус в оценке подобного расширения компетенции. Одни авторы усматривают в этом

---

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

[184] Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2022 г. [Электронный ресурс]. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=85327980 (дата обращения: 09.06.2025).

[185] Черепанова, И. В. Актуальные вопросы применения прокурорами полномочий по возбуждению дел об административных правонарушениях за нарушение трудовых прав граждан // Защита трудовых прав граждан средствами прокурорского надзора: теория и практика : сборник статей / ред. коллегия: Н. В. Коваль, О. В. Смирнова ; Университет прокуратуры Российской Федерации. – М., 2018. – С. 55–60.

[186] Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532. – Ст. 45, ч. 1.

шаг к усилению правового государства, другие же – проявление недифференцированной правовой опеки, потенциально препятствующей развитию субъектной активности граждан[187]. Практика свидетельствует о том, что исковые заявления прокурора по трудовым делам зачастую носят характер вынужденного субститута для работников, опасающихся давления со стороны работодателя, однако это обстоятельство не отменяет необходимости выработки нормативных критериев участия прокурора в гражданском процессе, с учетом как процессуальных рисков, так и социального эффекта[188].

На фоне изложенного, российская система прокурорского надзора может быть интерпретирована как относительно устойчивый пример гибридного механизма, сочетающего черты индивидуальной и коллективной правозащиты, институциональной автономии и социальной адресности[189]. Это позволяет рассматривать ее как референтную модель для правовых систем, находящихся в стадии модернизации, в частности – для Республики Казахстан. Ученые выяснили[190], что казахстанская прокуратура, несмотря на положительную динамику в сфере взыскания задолженности по заработной плате и участия в разрешении трудовых споров, не во всех случаях располагает той степенью нормативной цельности и процедурной самостоятельности, которая позволяла бы обеспечивать единообразное применение закона вне зависимости от конкретного административного контекста. Именно поэтому заимствование отдельных элементов российской модели – прежде всего в части более четкой стандартизации процессуальных полномочий прокурора по трудовым делам – может

---

[187] Малько А. В., Афанасьев С. Ф., Терехин В. А. Судебная реформа как инструмент повышения эффективности правовой защищенности личности // Правоприменение – 2021. - Т.5. - С. 16–32.

[188] Гусев, А. Ю. Формы и способы защиты прав граждан в сфере социального обеспечения // Журнал российского права. - 2016. - № 7 (235). - С. 120–128.

[189] Ахмедов, Р. А. Роль прокуратуры РФ в защите прав и свобод человека и гражданина в современных условиях / Р. А. Ахмедов // Новая наука: от идеи к результату. – 2017. – № 2. – С. 204–207.

[190] Рамазанова А. С. Прокурорский надзор в сфере защиты социальных прав граждан Республики Казахстан // «Социальные права человека в России: прокурорский надзор и судебная защита»: сборник статей по материалам круглого стола / коллектив авторов ; под ред. д. ю. н., проф. Т. И. Отческой. – М.: Изд-во «Проспект», 2019. – С. 51–59.

рассматриваться как юридически оправданное направление институционального развития, способное усилить правовую защищенность социально уязвимых категорий граждан.

Анализа требует и участие прокуратуры в защите прав несовершеннолетних граждан. Исследователи выявляют[191], что важность защиты прав несовершеннолетних граждан обусловлена самой природой правового положения несовершеннолетнего: возраст, неполная эмоциональная зрелость, физическая и социальная зависимость объективно ограничивают его способность самостоятельно защищать свои интересы. Значит, охрана прав несовершеннолетних, включая социальные права, приобретает значение одного из приоритетных направлений государственной политики, где прокурорское участие выступает важной гарантией своевременного выявления и пресечения нарушений. Важно отметить, что прокуратура в своей деятельности не ограничивается реагированием на поступившие жалобы, но осуществляет самостоятельно инициируемый надзор, выявляя нарушения без предварительных заявлений. Для реализации этой цели требуются систематические проверки и регулярный мониторинг состояния дел в отношении социальной защиты несовершеннолетних[192].

В первую очередь, надо сказать, что законодательство Российской Федерации гарантирует несовершеннолетним гражданам определенные социальные права, такие как право на жилье, медицинскую помощь, образование и материальную поддержку. Эти гарантии прописаны в Конституции РФ, где указано, что основные права и свободы человека являются неотчуждаемыми и принадлежат каждому с момента рождения. Однако, несмотря на формальное

---

[191] Гергиева И. А. Роль прокуратуры в социальном обеспечении несовершеннолетних // «Социальные права человека в России: прокурорский надзор и судебная защита»: сборник статей по материалам круглого стола / коллектив авторов; под ред. д. ю. н., проф. Т. И. Отческой. – М.: Изд-во «Проспект», 2019. – С. 297–303.

[192] Дохно, Е. А. Особенности защиты прокурором прав несовершеннолетних граждан в гражданском процессе / Е. А. Дохно // Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности в Российской Федерации : материалы межвузовской научной студенческой конференции, Иркутск, 13 апреля 2019 года. – Иркутск: Иркутский государственный университет, 2019. – С. 169-171.

закрепление этих прав, практика их реализации часто сталкивается с многочисленными нарушениями: отказ в предоставлении жилья сиротам, что противоречит ч. 2. ЖК РФ[193] и ст. 40 Конституции РФ; нехватка и отказ в предоставлении медицинских препаратов для несовершеннолетних детей и средств для реабилитации детей-инвалидов; халатное отношение уполномоченных лиц к безопасности несовершеннолетних на игровых площадках и в школе; физическое насилие над детьми в семьях, коммерческих и государственных учреждениях.

К примеру, среди нарушений, выявленных в 2024 году, встречались в том числе нарушения прав сирот, самых незащищенных несовершеннолетних, которые не имеют официальных опекунов в виде физических лиц, и проблемы в основном были связаны с правом на жилье. Несомненно, нарушение сроков постановки на учет детей, нуждающихся в жилье, по-прежнему остается одной из основных проблем. Это часто приводит к отказам в предоставлении жилья, мотивируемым различными формальными основаниями, например, достижением возраста 23 лет, что, в свою очередь, является направлением для вмешательства прокуратуры. В 2024 году, с помощью исковых заявлений, прокуратура устранила 14 нарушений прав несовершеннолетних сирот, связанных с отказами в предоставлении жилья[194]. Таким образом, прокуратура принимает меры по устранению нарушения жилищных прав граждан.

Прокуратура также активно реагирует на случаи нарушений трудовых прав несовершеннолетних, связанных по большей части с незаконной эксплуатацией детского труда и отказом оформлять трудовые отношения по закону. Прокуратура возбуждает дела об административных нарушениях по ст. 5.27 КоАП РФ[195], как

---

[193] Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 1. – Ст. 14.

[194] Серовский городской прокурор подвел итоги работы: от защиты прав детей до охраны окружающей среды [Электронный ресурс] // СеровГлобус.ру. – 2024. – URL: https://serovglobus.ru/istorii/ot-zashchita-prav-detey-do-okhrany-okruzhayushchey-sredy-serovskiy-gorodskoy-prokuror-podvel-itogi-r/ (дата обращения: 10.06.2025).

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

произошло в Республике Крым, когда было установлено, что работодатель не оформил трудовые отношения с подростком, работавшим в сфере развлечений[196].

Кроме того, прокуратура осуществляет надзор за соблюдением прав несовершеннолетних на медицинскую помощь. Прокуратура регулярно проводит проверки соблюдения законодательства в вопросах охраны здоровья несовершеннолетних и защиты их жизни, особенно в контексте обеспечения доступности медицинской помощи и контроля за условиями, в которых дети получают медицинские услуги. В частности, в 2020-е годы прокуратура продолжает добиваться обеспечения госучреждений необходимыми медикаментами и техническими средствами для реабилитации детей-инвалидов[197].

Нельзя не отметить и реагирование органов прокуратуры на факты жестокого обращения с детьми. Согласно приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 13.12.2021 № 744, прокуроры реагируют на случаи применения насилия и жестокого обращения с детьми, в том числе в детских учреждениях[198]. Так, органы прокуратуры принимают меры по пресечению случаев насилия в семьях – при том, что в настоящей законодательной базе отсутствует закон о домашнем насилии, то есть прокурор осуществляет правозащитную функцию по собственной инициативе. Более того, прокуроры останавливают насилие в образовательных учреждениях, взаимодействуя с органами опеки и попечительства[199].

---

[196] Прокуратура Республики Крым. В Ленинском районе по постановлению прокурора работодатель оштрафован за незаконное использование труда несовершеннолетнего [Электронный ресурс]. – 1 июня 2023 г. – Генеральная прокуратура Российской Федерации. Официальный сайт. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/proc_91/activity/protecting_children/news?item=88097213 (дата обращения: 10.06.2025).

[197] Прокуратура Брянской области. Раздел: Защита прав несовершеннолетних – новости [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации. Официальный сайт. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/proc_32/activity/protecting_children/news (дата обращения: 10.06.2025).

[198] Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 13.12.2021 № 744 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, соблюдением их прав и законных интересов» // Собрание приказов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2022. – № 1. – Ст. 26.

[199] Левушкин, А. Н. Деятельность органов прокуратуры по предотвращению насилия в отношении несовершеннолетних: анализ теории и судебная практика (на примере Ульяновской

Важной частью работы прокуроров является проверка соблюдения законодательства, регулирующего вопросы защиты детей от вредоносной информации. Статья 5 Федерального закона от 29.10.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»[200], содержит виды информации, причиняющей вред здоровью и (или) развитию детей, от информации порнографического характера, ведущей к растлению, до призывов к употреблению наркотических веществ.

Прокуратура по-прежнему обеспечивает права детей в образовательных и культурных учреждениях. Прокуроры осуществляют надзор за деятельностью органов, обеспечивающих безопасность на детских площадках, спортивных объектах и проверяют их соответствие нормам безопасности, а также требуют обеспечить образовательные учреждения камерами видеонаблюдения и медицинскими кабинетами, если таковых условий не наблюдается на конкретном образовательном объекте.

Роль прокуратуры в обеспечении прав несовершеннолетних заключается и в расследовании и реагировании на факты нарушений, а также в проактивном мониторинге соблюдения социальных прав детей, обеспечении их защиты в сфере жилищных прав, а также в профилактике социальных проблем, с которыми сталкиваются несовершеннолетние. Например, в статье К. А. Оркиной фиксируются проблемы с правами на получение образования[201]. Отмечается, что для обеспечения эффективной реализации права несовершеннолетних на образование нужно, чтобы соблюдение законности и правовых норм обеспечивалось всеми участниками образовательных отношений. Значит, прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере образования не может ограничиваться лишь проверкой учебных учреждений. Важно, чтобы

области) // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2012. – № 1 (15). – С. 217–225.

[200] Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» от 29.12.2010 № 436-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 1. – Ст. 48.

[201] Оркина К.А. Актуальные проблемы защиты прокурором прав несовершеннолетних на образование. Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2024;(6):163-172.

прокуроры тщательно анализировали деятельность контролирующих органов, а также правовые акты, оформляемые этими органами.

Также в современном мире происходит активная цифровизация правовых процессов, в частности, прокурорского надзора за защитой социальных прав граждан. Вопросы цифровизации системы прокурорского надзора в аспекте дистанционного взаимодействия с гражданами получают все большее научное освещением в научных трудах. Авторитетные исследователи Т. М. Кебеков[202], Т. Я. Евлоев[203], О. С. Капинус[204] и В. К. Барчуков[205] справедливо акцентируют внимание на феномене интернет-приемных как инновационного канала правового диалога между обществом и прокуратурой.

На практике указанный механизм реализуется посредством создания единой цифровой платформы, аккумулирующей информацию о территориальных подразделениях прокуратуры субъекта Федерации, включая данные для связи, функционал записи на прием, а также возможность подачи электронного обращения. Примечательно, что данное решение, выступающее в качестве своеобразного «цифрового интерфейса публичной власти», реализуется на уровне субъекта, исключая необходимость фрагментарного проектирования и содержания отдельных сайтов для каждой прокуратуры – как с позиций оптимизации ресурсов, так и с точки зрения соблюдения требований информационной безопасности, прежде всего – в аспекте охраны персональных данных[206].

---

[202] Кебеков Т. М. Использование современных информационных технологий при организации работы в Приволжской транспортной прокуратуре // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2018. – № 3 (65).

[203] Евлоев Т.Я. Современное состояние и перспективы внедрения цифровых технологий в деятельность органов прокуратуры. Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2024;(6):205-211. https://doi.org/10.17803/2311-5998.2024.118.6.205-211

[204] Капинус О. С. Цифровизация деятельности органов прокуратуры: настоящее и будущее // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2018. – № 4 (66). – С. 5-10.

[205] Барчуков В. К. Информационное обеспечение, искусственный интеллект, правоохранительная деятельность / под общ. ред. С. В. Расторопова. – СПб. : Юридический центр, 2022. – 272 с.

[206] Ильченко, С. В. Основные направления совершенствования деятельности органов государственной власти по работе с обращениями граждан (на примере города Москвы) // Вестник экспериментального образования: научно-методический электронный журнал. – 2016. – № 6. – С. 11–17.

Между тем, сама архитектура цифрового взаимодействия пока не лишена нормативно-прикладных пробелов. Так, отсутствие механизма индивидуального трекинга обращений, сопряженного с верификацией статуса рассмотрения поданного заявления, порождает ситуацию неопределенности, снижая уровень институциональной транспарентности. Введение указанного функционала – отнюдь не дань цифровой моде, но требование правового предсказуемости и подконтрольности публичной власти[207].

Обеспокоенность вызывает и недостаточная правовая проработанность вопроса идентификации отправителей обращений, поступающих через электронные приемные. Практика демонстрирует: возможность использования неаутентифицированных адресов электронной почты порождает анонимизацию потока обращений – с одной стороны, маргинализируя публичную коммуникацию, а с другой – увеличивая нагрузку на систему прокурорского реагирования в связи с необходимостью фильтрации недобросовестных запросов[208]. В этой связи перспективным представляется институциональное внедрение верификационных механизмов, основанных на алгоритмах обратной почтовой аутентификации либо интеллектуальных технологиях – включая решения, способные дифференцировать субъекта-обращающегося от автоматизированных программных агентов.

Интеграция подобных механизмов, безусловно, должна носить системный, а не фрагментарный характер: от их единообразной реализации по всей вертикали органов прокуратуры зависит не только эффективность электронного документооборота, но и правовая определенность в сфере гарантий доступа к публичной власти. Следовательно, цифровизация – не технологическая опция, но правовой императив, воплощенный в необходимости соотнести ускоряющийся

---

[207] Устименко, И. В. Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / И. В. Устименко. – М., 2009. – 23 с.

[208] Ложкин, В. А. Влияние цифровизации на повышение правозащитного потенциала отечественной прокуратуры / В. А. Ложкин, М. С. Брекина // Тренды и перспективы цифровой экономики: финансовые технологии и безопасность : Материалы II Всероссийской научно-практической конференции, Орел, 20–21 июня 2023 года. – Орел: Орловский государственный университет им. И.С. Тургенева, 2023. – С. 26-31.

темп цифровой трансформации с фундаментальными принципами правового государства[209].

По вышеизложенному можно сделать вывод, что система Российской Федерации совершенствуется в соответствии с требованиями исторического времени (юридически подобная трансформация закрепляется в государственных документах: в Постановлении Правительства Российской Федерации от 10.07.2013 № 584 «Об использовании федеральной государственной информационной системы»[210], Приказе Генерального прокурора России от 14.09.2017 № 627 «Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года»[211] и Приказе Генерального прокурора России от 11.09.2025 № 621 «Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации до 2030 года», в котором сделан акцент на цифровизации процессов, в частности, на внедрении искусственного интеллекта в работу прокуратуры[212].

В то же время прокуратура Республики Ирак претерпевает иные изменения, поскольку, как уже было сказано в параграфах 1.1 и 1.2, обнаруживает пробелы в функционировании. Современное состояние прокуратуры в сфере защиты социальных прав граждан характеризуется следующими детерминантами.

---

[209] Там же.

[210] Постановление Правительства РФ от 10.07.2013 № 584 «Об использовании федеральной государственной информационной системы “Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государ ственных и муниципальных услуг в электронной форме”» (ред. от 22.04.2024 № 2249) // СЗ РФ. 2013. № 30 (ч. II). Ст. 4108.

[211] Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 14.09.2017 № 627 «Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года» // Собрание приказов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2017. – № 5. – Ст. 742.

[212] Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 11.09.2025 № 621 «Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации до 2030 года, а также о внесении изменений в отдельные организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://epp.genproc.gov.ru/ru/gprf/documents/107950257-e5953954/ (дата обращения: 05.10.2025).

Необходимо выделить, что наблюдается в структурном дисбалансе между нормативной регламентацией и фактической правоприменительной реализацией. Несмотря на то что конституционно закрепленное право на медицинскую помощь (ст. 31 Конституции Ирака) и положения Закона об общественном здравоохранении № 13 от 1981 года формально устанавливают за прокуратурой функции, сопряженные с контролем в области обеспечения общественного здоровья, степень их институциональной имплементации остается фрагментарной и ограниченной.

Согласно наблюдениям зарубежных ученых[213], проблема заключается в отсутствии целостного процессуального механизма, обеспечивающего эффективную реализацию функций прокуратуры в сфере здравоохранения. Прокуратура, по сути, лишена реальных инструментов вмешательства в административно-управленческие решения системы здравоохранения, несмотря на нормативно провозглашенную обязанность защищать общественные интересы. Закон не предусматривает для прокурора четко очерченного мандата, в рамках которого он мог бы, например, инициировать внеплановые проверки, приостанавливать противоправные решения органов здравоохранения либо обеспечивать судебную защиту в ответ на массовые или систематические нарушения права на медицинскую помощь.

Кроме того, институциональная независимость прокуратуры в Ираке остается номинальной: система прокуратуры подвержена политическому влиянию, которое ограничивает ее способность действовать автономно в защите социально значимых прав. Ученые справедливо замечают[214], что отсутствие функционального разграничения между надзорными и исполнительными ветвями власти, дефицит кадровой компетентности, а также высокий уровень коррупционных рисков формируют дополнительную нагрузку на механизмы прокурорского реагирования.

---

[213] Hassan, M. Right to Health in Iraq: Fragile Structures and Growing Challenges. – Baghdad: Iraqi al-Amal Association. - 2023. – P. 32-39.

[214] Birk, J. Criminal Justice: Prosecution, Research, and the Flaws in an Imperfect System. – Self Publisher, 2023. – P. 190-198.

Так, несмотря на существование формально закрепленных правовых основ, прокуратура Ирака в современных условиях не выполняет в полном объеме свою роль в обеспечении и защите коллективных социальных прав[215]. Эффективное правоприменение в данной сфере требует институциональной реконфигурации надзорной системы, включая развитие в органах прокуратуры функциональной специализации по защите прав граждан в области здравоохранения, регламентацию межведомственного взаимодействия с системой здравоохранения, а также установление механизмов судебного контроля за исполнением прокурорских предписаний. Только при наличии этих условий можно говорить о способности прокуратуры реально выполнять свою миссию в качестве гаранта социальной справедливости и правового посредника между государством и обществом.

Представленный в главе сравнительно-правовой анализ организационных основ, полномочий и исторического развития прокуратуры в Российской Федерации и Республике Ирак демонстрирует, в первую очередь, институциональные различия и расхождения в правовых доктринах, определяющих статус прокуратуры в системе публичной власти. Так, российская модель построена на идее функциональной автономии и централизованной вертикали, позволяющей прокуратуре выступать в качестве самостоятельного гаранта законности вне зависимости от политико-административного контекста. В противоположность этому, иракская модель демонстрирует встраивание прокуратуры в судебную систему. Это усиливает ее процессуальную легитимность, однако снижает гибкость и оперативность при осуществлении надзорных полномочий.

Примечательна трансформация функций прокуратуры в контексте социального государства. Настоящее теоретическое исследование подтверждает, что в современной правовой парадигме прокурор все чаще действует как активный субъект правозащитной и правоприменительной деятельности. Это проявляется в расширении практик вмешательства в сферу охраны здоровья, трудовых,

[215] al-Wa’ili, Y. H. M. Guarantees of the Accused at the Stage of Referral to Trial // In: Guarantees of the Accused before the Iraqi High Criminal Court. – 2022. – P. 22–25.

жилищных и иных социальных прав, а также в усилении процессуальной представленности прокуратуры в делах, затрагивающих интересы социально уязвимых категорий граждан.

Показательно, что анализ и российской, и иракской моделей выявляет институциональные и правовые пробелы, препятствующие эффективному функционированию прокуратуры. В России – это дисбаланс между обилием надзорных функций и ограниченностью ресурсов, необходимость повышения независимости прокурора в централизованной модели управления. В Ираке – фрагментарность нормативной базы, дефицит квалифицированных кадров, ограниченность процессуальных механизмов защиты социальных прав.

Представляется возможным утверждать, что теоретическая часть сравнительно-правового исследования создает фундамент для осмысления прокуратуры как элемента правового государства, осуществляющего баланс между государственным интересом и интересами личности. Сравнительный подход, использованный в исследовании, позволяет выстроить типологию различий и выделить векторы потенциальной модернизации системы органов прокуратуры в обоих государствах с прицелом на повышение эффективности защиты прав граждан, прежде всего, в социальной сфере.

ГЛАВА II. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЗАЩИТЫ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ ИРАК

2.1 Анализ прокурорского надзора за соблюдением социальных прав граждан: статистические и институциональные аспекты

Сравнительный анализ деятельности органов прокуратуры Российской Федерации и Республики Ирак представляется методологически значимым и концептуально плодотворным направлением, поскольку выявляет, как институциональные различия в построении и правовом статусе этих органов трансформируются в качественно разные модели прокурорского надзора. Как уже отмечалось в первой главе, организационная структура, конституционное закрепление и процессуальные полномочия прокуратуры России и Ирака формируют два принципиально различных правовых пространства, что напрямую отражается на механизмах защиты социальных прав граждан.

Так, в Российской Федерации система прокуратуры исторически развивалась как централизованная иерархия с четко выстроенной вертикалью подчинения и жестко закрепленной отчетностью. В данной системе примечательна открытость результатов деятельности органов прокуратуры: она реализуется не декларативно, а через прозрачную систему статистического учета.

Необходимо отметить, что в России действует Государственная автоматизированная система правовой статистики (ГАС ПС) – цифровая платформа, аккумулирующая данные обо всех направлениях прокурорского надзора: от количества выявленных правонарушений и внесенных представлений до итогов проверок и судебных решений[216]. Исторически предпосылки для формирования подобной системы начали складываться в конце 2000-х годов, когда потребность в унификации статистических данных в правоохранительной сфере впервые получила нормативное закрепление. Так, Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 253 «Вопросы Следственного комитета при прокуратуре Российской

[216] Государственная автоматизированная система правовой статистики (ГАС ПС) [Электронный ресурс]. – URL: https://crimestat.ru/ (дата обращения: 20.08.2025).

Федерации»[217] обозначил курс на институциональную перестройку следственных органов, а также продемонстрировал необходимость создания единой цифровой среды для учета уголовно-правовой информации. Дальнейшее развитие данной идеи было связано с принятием Федерального закона от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»[218], который закрепил самостоятельный статус Следственного комитета Российской Федерации (СК РФ) и предопределил переход к стандартизированной отчетности и электронному обмену данными между правоохранительными ведомствами.

Главным этапом цифровой трансформации стало Постановление Правительства РФ от 2 июня 2008 г. № 420 «О Федеральной службе государственной статистики»[219], впервые определившего правовые основы функционирования электронной системы статистического учета ГАС ПС, ее цели и задачи. Закон установил, что данная система призвана обеспечить единый статистический учет сообщений о преступлениях, результатах их расследования, мерах прокурорского реагирования, а также об иных данных, отражающих деятельность органов предварительного следствия, прокуратуры и судебных структур. Нормативное оформление технической и организационной составляющих системы было официально закреплено, определен порядок функционирования ГАС ПС, регламенты информационного взаимодействия и требования к обеспечению информационной безопасности. Конкретизация процедурных вопросов – стандартов отчетности, сроков и порядка регистрации сообщений о преступлениях, регламентации действий должностных лиц – была осуществлена на ведомственном уровне, а также ограничена рядом методических

---

[217] Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации» от 18.05.2009 № 253 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 21. – Ст. 2576.

[218] Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 15.

[219] Постановление Правительства Российской Федерации от 02.06.2008 № 420 «О Федеральной службе государственной статистики» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 23. – Ст. 2716.

рекомендаций, направленных на унификацию практики применения системы во всех субъектах Российской Федерации.

Следует подчеркнуть, что нормативное оформление ГАС ПС не исчерпывается рамками ведомственных актов и непосредственно связано с общегосударственным курсом на цифровую трансформацию управления. Процесс цифровизации системы прокурорского надзора, не являясь изолированным феноменом, органично вписывается в общую стратегию цифровой трансформации государства. Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы»[220] и последующая национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»[221] задали долгосрочные ориентиры цифровой модернизации всех сфер государственного управления. Согласно положениям указанной программы, предполагается создание устойчивой и безопасной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, ориентированной на обработку и хранение больших массивов данных, переход государственных органов на преимущественно отечественное программное обеспечение, а также существенное увеличение внутренних инвестиций в развитие цифровых технологий. Для достижения данных целей были сформированы семь федеральных проектов: «Нормативное регулирование цифровой среды», «Кадры для цифровой экономики», «Информационная инфраструктура», «Информационная безопасность», «Цифровые технологии», «Цифровое государственное управление» и «Искусственный интеллект»[222]. По состоянию на 2023–2024 гг. почти все федеральные проекты были реализованы; вместе с тем проект «Искусственный

[220] Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 20. – Ст. 2901.

[221] Национальная программа «Цифровая экономика» // АНО «Цифровая экономика». URL: https://data-economy.ru.

[222] Стратегия цифровой трансформации: написать, чтобы выполнить / под ред. Е. Г. Потаповой, П. М. Потеева, М. С. Шклярук. – М.: РАНХиГС, 2021.

интеллект» сохраняет развитие с плановым горизонтом до 2030 г[223]. Очевидно, система демонстрирует последовательность цифровой трансформации, когда проявляется приверженность страны технологическому суверенитету, долгосрочному цифровому развитию и модернизационному курсу. Для отношений государства и общества данная тенденция имеет, безусловно, положительное значение: как было показано в предыдущем параграфе, цифровые механизмы способны упростить повседневное взаимодействие граждан с публичными институтами.

Применительно к структуре ГАС ПС следует отметить, что указанная цифровая платформа не ограничивается функцией статистического учета. По своему назначению она выступает инструментом включения правоохранительной и судебной деятельности в единую информационно-аналитическую среду. За счет этого создаются условия для более оперативного принятия управленческих решений, а также для повышения уровня гласности и подотчетности государственных институтов, при этом доступ к статистическим сведениям институционально обеспечивается через официальный портал Генеральной прокуратуры РФ[224], где ежемесячно публикуются сводные статистические отчеты, а по завершении календарного года – аналитические обзоры.

В российской модели статистический учет сопрягается с системой парламентского контроля: ежегодный доклад Генерального прокурора рассматривается Советом Федерации[225], что подчеркивает публичный характер отчетности, а также интегрирует прокурорскую статистику в более широкий механизм государственного мониторинга законности[226]. Также в открытом доступе публикуются аналитические справки, обзоры правоприменительной практики и

---

[223] До 2030 года будет продлен федеральный проект по развитию ИИ [Электронный ресурс] // Ространснадзор: офиц. сайт. – 19.02.2024. – URL: https://rostransnadzor.gov.ru/news/5950 (дата обращения: 28.06.2025).

[224] Генеральная прокуратура Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Официальный портал: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf (дата обращения: 28.06.2025).

[225] Совет Федерации Федерального Собрания РФ [Электронный ресурс]. – URL: https://council.gov.ru/ (дата обращения: 28.08.2025).

[226] Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 47. - Ст. 4472. – Ст. 12.

тематические доклады, формируя информационную базу как для исследователей, так и для гражданского общества[227].

Совершенно иная ситуация наблюдается в Республике Ирак. Несмотря на то, что в 2008 году при поддержке Программы развития ООН была создана Iraqi Legal Database (ILD) – единая цифровая платформа, аккумулирующая тексты законов и нормативных актов на арабском языке[228], – сама система правовой статистики в стране остается фрагментарной и во многом непубличной. ILD выполняет функцию электронного архива законодательства, однако не обеспечивает кодификационной систематизации права по тематическим разделам, как это реализовано в России через Гражданский, Уголовный и иные кодексы.

Кроме того, регулярные отчеты о деятельности органов прокуратуры Ирака в открытом доступе фактически отсутствуют. Частично статистические данные можно найти через Центральное статистическое управление Ирака (Central Organization for Statistics, COSIT[229]), подведомственное Министерству планирования[230], а также в материалах международных организаций – United Nations Assistance Mission for Iraq (UNAMI)[231], United Nations Development Programme (UNDP)[232] и других. Более того, в Ираке функционирует несколько ведомственных источников официальной статистики, охватывающих различные аспекты социальной и правоприменительной сферы. Так, Высший судебный совет готовит ежегодные отчеты и периодические бюллетени, содержащие сведения о

---

[227] Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 11.05.2016 № 276 «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации» // Собрание приказов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2016. – № 3. – Ст. 481.

[228] Iraqi Legal Database (ILD) [Электронный ресурс]. – URL: https://web.archive.org/web/20090129112539/http://iraq-ild.org/ (дата обращения: 05.04.2025).

[229] Central Organization for Statistics and Information Technology (COSIT); Central Statistical Organization, Ministry of Planning, Republic of Iraq [Electronic resource] – COSIT description page, Ministry of Planning – URL: https://mop.gov.iq/en/central-statistical-organization (дата обращения: 12.06.2025).

[230] Ministry of Planning, Republic of Iraq [Electronic resource] – Official website – URL: https://mop.gov.iq/en (дата обращения: 12.06.2025).

[231] United Nations Assistance Mission for Iraq (UNAMI) [Electronic resource] – Overview page by UN Department of Political and Peacebuilding Affairs – URL: https://dppa.un.org/en/mission/unami (дата обращения: 12.06.2025).

[232] United Nations Development Programme (UNDP) [Электронный ресурс]. – URL: https://www.undp.org/home (дата обращения: 05.04.2025).

деятельности судов, работе органов государственного обвинения, а также о незавершенных делах. Центральное статистическое бюро при Министерстве планирования публикует ежегодные сводки, охватывающие социальную и криминальную статистику. Министерство труда и социальных дел отвечает за подготовку отчетов, касающихся трудовых вопросов и дел несовершеннолетних правонарушителей. В свою очередь, Министерство внутренних дел (включая местные полицейские управления) периодически раскрывает информацию о семейных конфликтах и случаях насилия в семье. Наконец, управления по защите детей и вопросам неподкупности представляют данные по отдельным проблемам, связанным с правами несовершеннолетних и сферой образования. Тем не менее, ни унифицированных категорий прокурорского реагирования, ни единой структуры учета, сопоставимой с российской моделью, в Ираке не сформировано.

В отдельных сегментах правоприменительной сферы Республики Ирак, главным образом в уголовном судопроизводстве, внедряются электронные системы управления делами, но их охват ограничен и преимущественно ориентирован на антитеррористическую и антикоррупционную повестку. Показателен пример Федеральной комиссии честности (Commission of Integrity, CoI[233]) – независимого органа, созданного в 2004 году и конституционно закрепленного в Конституции Ирака 2005 года[234]. Комиссия обладает правовой и финансовой автономией, разрабатывает Национальную стратегию честности и борьбы с коррупцией (2021–2024)[235], расследует коррупционные преступления, принимает анонимные сообщения граждан и координирует работу с инспекторами министерств и Верховным Советом[236]. Однако именно эта структура регулярно фиксирует высокий уровень коррумпированности судебной и правоохранительной

---

[233] Commission of Integrity (CoI), Iraq [Электронный ресурс]. – URL: https://nazaha.iq/verify/index.php?url=/en_default.asp (дата обращения: 05.04.2025).

[234] Конституция Республики Ирак : принята всенародным голосованием 15.10.2005 // al-Waqaʾiʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 2005. – № 4012. - Ст. 102.

[235] National Integrity and Anti-Corruption Strategy (2021–2024), Iraq [Электронный ресурс]. – Federal Commission of Integrity, Iraq. – URL: https://nazaha.iq/body-print.asp?BIP=6479&utm_source (дата обращения: 05.04.2025).

[236] Supreme Judicial Council of Iraq [Электронный ресурс]. – URL: https://sjc.iq/index-ar.php (дата обращения: 12.06.2025).

систем Ирака[237], что неизбежно подрывает доверие к правосудию и оставляет социальные права граждан недостаточно защищенными.

Более того, в иракском уголовно-процессуальном и административном законодательстве отсутствуют институционально закрепленные понятия из области деятельности прокуратуры, такие как «протест», «представление» и «предостережение о недопустимости нарушений закона», «административное дело» в том виде, в каком они развивались и нормативно оформлялись в России, начиная с раннего советского периода и получили современное содержание в рамках Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1:

1) Понятие «протест прокурора»:

В российской доктрине прокурорского надзора протест представляет собой акт прокурорского реагирования, посредством которого прокурор или его заместитель выражает несогласие с нормативным или индивидуальным правовым актом, противоречащим закону, и требует его отмены либо приведения в соответствие с действующим законодательством[238].

Нормативное закрепление данного средства прокурорского реагирования содержится в статье 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», которая предоставляет прокурору право направить протест как непосредственно в орган или должностному лицу, издавшему оспариваемый акт, так и в судебные инстанции. Цель данного акта реагирования состоит в устранении конкретного нарушения и восстановлении законности в той сфере общественных отношений, где такое нарушение было выявлено. При защите социальных прав прокурорский протест приобретает повышенную практическую значимость, поскольку с его помощью возможно оперативно пресекать действия, нарушающие конституционные гарантии граждан, включая право на труд, жилище, социальное обеспечение и охрану здоровья.

---

[237] Хусхияр О., Али М. Особенности административной коррупции в Республике Ирак // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2019. – № 3. – С. 71–76.

[238] Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 47. - Ст. 4472. – Ст. 23.

2) Понятие «представление прокурора»:

Представление прокурора представляет собой самостоятельный акт прокурорского реагирования, адресуемый органам государственной власти, органам местного самоуправления либо руководителям организаций и содержащий требование устранить допущенные нарушения закона, а также причины и условия, способствовавшие их возникновению[239]. Согласно статье 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», представление подлежит безотлагательному рассмотрению; адресаты обязаны принять меры по устранению выявленных нарушений и в месячный срок сообщить прокуратуре о результатах.

В отличие от протеста, который приносится на конкретный правовой акт, противоречащий закону, представление имеет более широкий предупредительно-восстановительный характер. Через данный акт прокурор воздействует на уже совершенное нарушение и на те обстоятельства, которые обусловили его появление и способны повлечь повторение аналогичных нарушений. В социальной сфере представления традиционно касаются нарушений трудовых прав, несоблюдения требований охраны здоровья, законности при предоставлении жилья и иных социально значимых вопросов.

3) Понятие «административное дело» (возбуждаемое прокурором):

Одной из форм прокурорского реагирования в российском правопорядке выступает постановление о возбуждении административного дела – это процессуальный акт прокурора, инициирующий производство по делу об административном правонарушении[240]. Такое полномочие вытекает из статьи 28.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) и конкретизируется в постановлениях Генерального прокурора Российской Федерации, включая Приказ № 195[241], регулирующий выбор форм прокурорского

---

[239] Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 47. - Ст. 4472. – Ст. 24.

[240] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (ч. I). – Ст. 1. - Ст. 28.4.

[241] Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод

реагирования на выявленные нарушения. Возбуждение административного дела позволяет прокурору оперативно реагировать на правонарушения, не достигающие уровня уголовно наказуемых деяний, но затрагивающие охраняемые законом интересы граждан и общества. В социально-правовой сфере это может касаться нарушений трудового законодательства, санитарных норм, прав потребителей, правил предоставления жилищно-коммунальных услуг и иных вопросов, имеющих высокую социальную значимость.

В Республике Ирак ни одно из перечисленных правовых средств прокурорского реагирования не получило нормативного закрепления. Уголовно-процессуальный кодекс Ирака (Criminal Procedures Code[242]), регулирующий деятельность следственных органов и прокуроров, не содержит положений, аналогичных российским нормам о протесте, представлении или возбуждении административного производства. Дела, связанные с нарушениями трудовых прав, прав детей, жилищного законодательства или сферы здравоохранения, в иракской правоприменительной практике рассматриваются преимущественно как гражданские или семейные споры, а участие прокурора в них носит факультативный и непрямой характер.

Единственным исключением в Ираке выступает сфера защиты прав детей: статья 18 Закона № 78 от 1980 года «О защите несовершеннолетних»[243] прямо обязывает уведомлять прокуратуру о случаях насилия или угрозы жизни ребенка, обеспечивает ее участие в стратегических советах и наделяет прокурора полномочиями возбуждать уголовные дела по таким фактам (в России прокуроры не возбуждают уголовные дела). Однако даже в данном аспекте механизмы прокурорского вмешательства остаются менее формализованными и системными, чем в России.

человека и гражданина» // Собрание приказов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2008. – № 1. – Ст. 37.

[242] Закон № 23 от 31.05.1971 г. «Об уголовно-процессуальном праве» // al-Waqā’iʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 1971.

[243] Закон № 78 от 1980 г. «О защите несовершеннолетних» // al-Waqā’iʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака) – 1980. – № 2776. - Ст. 18.

Итак, если российская модель формирует целостный комплекс правовых инструментов прокурорского реагирования с четко регламентированным порядком их применения и статистического учета, то иракская система фактически лишена аналогичных механизмов, что ограничивает возможности прокуратуры по защите социальных прав граждан. Очевидно, что российская модель представляет собой институционально устойчивую, статистически прозрачную и публично подотчетную систему прокурорского надзора, тогда как иракская характеризуется фрагментарностью, ограниченным доступом к данным и отсутствием унифицированного учета правонарушений.

В этой связи для проведения сравнительно-правового анализа современного состояния прокурорского реагирования в сфере защиты социальных прав граждан представляется необходимым опереться на репрезентативный массив эмпирических данных, включающий: ежегодные доклады Генеральной прокуратуры Российской Федерации, официально публикуемые и рассматриваемые Советом Федерации[244]; сводный статистический отчет ГАС ПС за 2022 год (единственный представленный в полном календарном объеме)[245], а также частичные отчеты за последующие периоды; парламентские и ведомственные отчеты Республики Ирак о деятельности прокуратуры и правоохранительных органов за 2022 год и аналогичные периоды предыдущих лет[246]; материалы международных организаций[247], отражающие состояние

[244] Генеральная прокуратура Российской Федерации [Electronic resource]. – Официальный портал: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf (дата обращения: 28.06.2025).

[245] Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь–декабрь 2022 г. [Электронный ресурс]. – Генеральная прокуратура Российской Федерации. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=85327980 (дата обращения: 05.04.2025).

[246] Министерство труда и социальных дел Ирака. Состояние защиты детей в Ираке : отчет. – Багдад, 2011. – 201 с.

[247] 2024 Trafficking in Persons Report: Iraq [Электронный ресурс] // U.S. Department of State. – 2024. – URL: https://www.state.gov/reports/2024-trafficking-in-persons-report/iraq/ (дата обращения: 05.04.2025).

правовой защищенности социально уязвимых категорий населения[248] и иных социальных аспектов[249].

Сопоставление указанных источников позволяет выявить институциональную специфику прокурорского надзора в двух правовых системах, а также объективно оценить нормативные и организационные ограничения, влияющие на полноту реализации социальных прав граждан.

Представляется целесообразным отметить, что для обеспечения сопоставимости эмпирической базы исследования в качестве исходного материала были использованы: официальные статистические сведения о деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за полный календарный цикл 2022 года, опубликованные на официальном портале Генеральной прокуратуры России[250], это последний год, по которому в открытом доступе размещен полный детализированный статистический отчет; данные за 2024 год, отраженные в официальном докладе Генерального прокурора Российской Федерации И. В. Краснова о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации, представленном на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2 апреля 2025 года[251], и в публикуемых прокуратурами субъектов Российской Федерации итоговых материалах по отдельным направлениям надзора за 2024-2025 гг.; статистические данные, содержащиеся в ежегодных отчетах Верховного судебного совета Республики Ирак, в

---

[248] 2023 Findings on the Worst Forms of Child Labor: Iraq [Электронный ресурс]. – U.S. Department of Labor, ILAB. – 2024. – URL: https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child_labor_reports/tda2023/Iraq.pdf (дата обращения: 05.04.2025).

[249] UNODC. Iraq: Trial Monitoring Report 2023 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/country-profile/iraq.html (дата обращения: 05.04.2025).

[250] Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь–декабрь 2022 г. [Электронный ресурс]. – Генеральная прокуратура Российской Федерации. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=85327980 (дата обращения: 05.04.2025).

[251] Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации И. В. Краснова о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению за 2024 год : видеозапись выступления от 2 апреля 2025 г. – URL: http://council.gov.ru/events/multimedia/video/344164/ (дата обращения: 15.03.2026).

международных отчетах за 2024-2025 гг. и в подготовленных судейским корпусом аналитических материалах, имеющих ограниченный характер распространения[252].

Сравнительный анализ совокупности указанных показателей, охватывающих ключевые направления прокурорского реагирования и надзорной деятельности в обеих правовых системах, представлен в таблице 2.1.

Таблица 2.1 – Результаты надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации и Республике Ирак

Показатель	**Российская Федерация**	**Республика Ирак**
Выявлено нарушений закона	4 212 828	584 710
Принесено протестов	434 233	Понятие «протест», как оно понимается в законодательстве Российской Федерации, отсутствует.
Направлено исков, заявлений в суд	397 937	584 710*
Удовлетворено исков (заявлений)	352 963	448 632
Внесено представлений	968 281	Прокурор не имеет право вносить представления в административные органы.
Лица, привлеченные к дисциплинарной ответственности	766 372	Дисциплинарные меры к чиновникам и судьям применяются через внутренние органы министерств или Высший совет магистратуры, но в отчетах прокуратуры нет категории.

[252] Абдулла Х. Н. Роль прокуратуры в реабилитации несовершеннолетних: научная работа, представл. в Высший судебный совет для присвоения первой категории судей / под ред. Хайдер Джалил Халил. – Багдад, 2010. – 1441 г. х. – Неопубл. рукопись.

Лица, привлеченные к административной ответственности	225 136	Административные меры фиксируются в судебных решениях, но не выделяются в статистической отчетности.
Объявлено предостережений	110 543	Превентивных мер не существует; аналогами могут выступать административные уведомления, но они не систематизированы.
Направлено материалов для решения вопроса об уголовном преследовании	21 128	Прокуратура входит в систему судебной власти; инициирование уголовного преследования осуществляется ею непосредственно, без стадии направления материалов.
Возбуждено уголовных дел (следственными органами по материалам прокурорских проверок)**	18 958	Вместо учета возбужденных уголовных дел фиксируются данные по приговорам: Оправдательные приговоры – 274; Приговоры об освобождении – 2 623; Приговоры к исполнению (казнь) – 175; Приговоры к пожизненному заключению – 463; Приговоры к временному лишению свободы – 784; Приговоры к заключению и штрафу – 471; Приговоры к условному лишению свободы – 338; Смертные приговоры – 41.

*Выявленное нарушение по умолчанию в Ираке передается в суд, поскольку прокуратура включена в судебную систему.

**Сопоставление показателей обусловлено различиями в институциональной организации уголовного преследования в Российской Федерации и Республике Ирак. В Российской Федерации учитывается количество уголовных дел, возбужденных по материалам прокурорских проверок на стадии досудебного производства, тогда как в Ираке, где прокурор интегрирован в систему судебной власти, статистическая отчетность ориентирована на итоговые судебные решения. В связи с этим приведенные показатели рассматриваются как функционально сопоставимые индикаторы реализации уголовного преследования.

Представленные в таблице 2.1 данные позволяют выявить принципиальные расхождения в институциональной архитектуре и функциях органов прокуратуры России и Ирака, что, в свою очередь, оказывает непосредственное влияние на полноту статистического учета, а также на характер прокурорского реагирования в целом.

Прежде всего, следует подчеркнуть, что в российской модели отчетливо прослеживается разветвленная система форм прокурорского воздействия: протесты, представления, привлечение к административной ответственности, предостережения, а также инициирование вопроса об уголовном преследовании объединяются в единый массив данных, фиксируемый в Государственной автоматизированной системе правовой статистики (ГАС ПС). Данный подход демонстрирует надведомственный и внесудебный характер российской прокуратуры, призванной осуществлять не только уголовное преследование, но и широкий комплекс надзорных и профилактических функций, включая защиту социальных прав граждан.

Между тем иракская модель, будучи институционально интегрированной в судебную систему и лишенная ряда автономных полномочий, выстраивает иную логику правоприменения. В частности, привычные для российской прокурорской практики категории «протест» или «предостережение» в ней отсутствуют.

Прокурор не выступает инициатором привлечения к административной ответственности и не ведет самостоятельный статистический учет по указанным направлениям. Центр тяжести, напротив, смещен к результатам судебного рассмотрения дел: оправдательным и обвинительным приговорам, включая приговоры, предусматривающие смертную казнь, пожизненное либо срочное лишение свободы. Модель, по существу, отражает сближение надзорных и судебных начал в деятельности прокуратуры и переносит акцент с промежуточных актов прокурорского реагирования на итоговое судебное решение.

Кроме того, статистическое сопоставление обнаруживает различия в уровне открытости и детализации отчетности. В России сбор и опубликование данных имеют федерально стандартизированный характер, благодаря чему в общем массиве прокурорской статистики можно выделять самостоятельные блоки, прямо связанные с защитой социальных прав: жилищных и трудовых прав, права на охрану здоровья, а также прав несовершеннолетних. В Ираке же статистика носит фрагментарный характер, публикуется различными государственными органами и нередко не предусматривает разграничения категорий дел, относящихся к социальной сфере. Это затрудняет комплексный анализ деятельности прокуратуры.

В итоге российская модель демонстрирует институциональную полноту, системность и профилактическую направленность прокурорского надзора, тогда как иракская – интегрированность в судебный механизм и преимущественно репрессивно-карательную природу реагирования. Данные различия, несомненно, требуют учета при проведении сравнительно-правовой оценки эффективности деятельности органов прокуратуры в сфере защиты социальных прав, поскольку количественные показатели в двух системах отражают принципиально различные управленческие и правоприменительные контексты.

2.2 Прокурорский надзор за реализацией права на труд и жилище

В современной доктрине прокурорского надзора социальные права граждан на труд и жилище рассматриваются как системообразующие элементы

конституционной модели социального государства[253], следовательно, их нормативная защита и институциональное обеспечение являются индикатором качества правовой системы в целом.

В Российской Федерации конституционный уровень закрепления данных прав предопределяет комплексную систему их правовой охраны. Так, Конституция РФ провозглашает право на жилище (ст. 40) и на труд (ст. 37) как неотъемлемые и непосредственно действующие, что возлагает на государство обязанность по созданию эффективных гарантий их реализации[254]. На отраслевом уровне ключевое значение имеют Трудовой кодекс РФ[255] и Жилищный кодекс РФ[256].

Надзорные полномочия прокуратуры, включая право инициировать проверки, приносить протесты, вносить представления и предъявлять иски в защиту нарушенных прав, закреплены в Законе РФ от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»[257].

Кроме того, на подзаконном уровне приказы Генерального прокурора ежегодно определяют приоритетные направления прокурорского надзора, включая защиту прав социально уязвимых категорий населения, а методические рекомендации регламентируют порядок проверок в сфере охраны труда, жилищных отношений и здравоохранения. Например, Приказ Генерального прокурора от 5 февраля 2024 г. № 98 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан» официально установил приоритет надзора

---

[253] Наумова, Е. Н. Социальное государство в России: проблемы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Е. Н. Наумова. – Владимир, 2006. – 172 с.

[254] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собрание Законодательства Российской Федерации. - 2020. - № 31. - Ст. 4398.

[255] Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (ч. I). – Ст. 3.

[256] Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 1. – Ст. 14.

[257] Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 47. - Ст. 4472.

за соблюдением трудовых прав социально незащищенных категорий граждан, в том числе пенсионеров[258].

Другая яркая иллюстрация: Приказ от 6 сентября 2023 г. № 599, вносящий изменения в Указание от 19.09.2022 № 521/7 об организации надзора за исполнением законов судебными приставами. В частности, список лиц, подлежащих особому надзору со стороны прокуратуры, расширен: в него включены военнослужащие, мобилизованные граждане и члены их семей[259]. Данные примеры наглядно демонстрируют, что органы прокуратуры, очевидно, активно адаптируют свою деятельность к текущим социально-экономическим и политическим реалиям (к примеру, в контексте проведения специальной военной операции (СВО) и необходимости расширять спектр социальной поддержки пенсионеров), своевременно расширяя надзорные полномочия для эффективной защиты наиболее уязвимых категорий граждан. В свою очередь, методические рекомендации и приказы об организации непосредственных проверок – охрана труда, жилищных отношений, медицинского обслуживания – регламентируют порядок отработки таких приоритетов на региональном уровне, создавая единый стандарт для прокурорского реагирования в социальной сфере.

В Республике Ирак конституционная основа социальной защиты граждан закреплена в Конституции 2005 года, предусматривающей право на труд (ст. 22), на социальное обеспечение и достойные условия жизни, включая жилище (ст. 30)[260]. Вместе с тем институциональная модель деятельности органов прокуратуры в Ираке принципиально иная: Закон № 49 от 2017 г. «О публичном обвинении»[261]

---

[258] Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 05.02.2024 № 98 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан» // Собрание приказов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2024. – № 3. – Ст. 112.

[259] Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 06.09.2023 № 599 «О внесении изменений в указание Генерального прокурора Российской Федерации от 19.09.2022 № 521/7 “Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами”» [Электронный ресурс]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_456699/ (дата обращения: 05.04.2025).

[260] Конституция Республики Ирак : принята всенародным голосованием 15.10.2005 // al-Waqaʾiʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 2005. – № 4012.

[261] Закон № 49 от 6.03.2017 «О публичном обвинении» // Al-Waqa’i al-Iraqiyya (Официальный вестник Ирака). – 2017. – № 4437.

и Закон № 45 от 2017 г. «О Высшем судебном совете»[262] институционально интегрируют прокуратуру в судебную систему, что предопределяет ее функциональную ориентацию преимущественно на уголовное преследование и участие в судебных процессах.

Отраслевые законы Ирака – Закон № 37 от 2015 г. «О труде»[263], Закон № 11 от 2014 г. «О социальной защите»[264] и Закон № 43 от 1971 г. «О регистрации недвижимости»[265] – формируют нормативный фундамент в соответствующих сферах. Однако на уровне правоприменения данные акты реализуются через различные министерства – здравоохранения, труда и социальных дел, внутренних дел, что приводит к институциональной фрагментации контроля и затрудняет формирование единой модели прокурорского надзора.

Что касается права граждан на труд, в Российской Федерации ведется статистика, которая фиксирует состояние законности в сфере оплаты труда. Данный вектор мониторинга обусловлен особенностями отечественной правовой системы: в Российской Федерации обеспечение конституционно закрепленного права на труд и своевременную оплату труда[266] опирается на совокупность законодательных, административно-надзорных и судебно-прокурорских механизмов, образующих целостную систему гарантий. Например, Трудовой кодекс РФ закрепляет императивные обязанности работодателя, включающие, во-первых, обязанность по выплате заработной платы не реже двух раз в месяц[267]; во-

---

[262] . Закон № 45 от 23.01.2017 «О Высшем судебном совете» // Al-Waqa’i al-Iraqiyya (Официальный вестник Ирака). – 2017. – № 4432.

[263] Закон № 37 от 15.10.2015 г. «О труде» [Электронный ресурс]. –Режим доступа: https://adsdatabase.ohchr.org/IssueLibrary/IRAQ_Labor%20Law%2037.2015_EN.pdf (дата обращения: 05.04.2025).

[264] Закон № 11 от 19 марта 2014 года «О социальной защите» [Электронный ресурс]. – URL: https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2014/en/122532 (дата обращения: 05.04.2025).

[265] Закон № 43 от 1971 г. «О регистрации недвижимости» // al-Waqā’iʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 1971.

[266] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собрание Законодательства Российской Федерации. - 2020. - № 31. - Ст. 4398. - Ст. 37.

[267] Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (ч. I). – Ст. 3. - Ст. 136.

вторых, предоставление работнику права при задержке свыше 15 календарных дней приостановить исполнение трудовых обязанностей до полного расчета[268]; в-третьих, начисление процентов за каждый день просрочки в размере не ниже 1/150 действующей ключевой ставки Банка России[269]. Указанная норма получила расширенное толкование в Постановлении Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2023 г. № 16-П[270], вынесенном в рамках дела по жалобе гражданина И. Б. Сергеева, усомнившегося в законности деятельности работодателя. Данный гражданин был уволен по основанию, предусмотренному п. 2 ч. 1 ст. 81 ТК РФ, то есть в связи с сокращением численности или штата работников организации. Полагая увольнение незаконным, заявитель обратился в суд с иском, и требования были частично удовлетворены. В документе подчеркивается, что компенсация начисляется с момента, когда заработная плата должна была быть выплачена при условии надлежащего начисления, а не с даты установления задолженности судебным решением. Данное положение защищает интересы граждан в суде, как и произошло с гражданином И. Б. Сергеевым.

Более того, административно-правовая ответственность работодателей за нарушение трудового законодательства регламентируется ст. 5.27 КоАП РФ[271], предусматривающей штрафные санкции и возможность дисквалификации должностных лиц.

Квалификационные признаки правонарушений конкретизированы в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 23 декабря 2021 г. № 45[272], где, в

---

[268] Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (ч. I). – Ст. 3. - Ст. 142.

[269] Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (ч. I). – Ст. 3. - Ст. 236.

[270] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.04.2023 № 16-П «По делу о проверке конституционности статьи 236 Трудового кодекса Российской Федерации и абзаца второго части первой статьи 327.1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И. Б. Сергеева» [Электронный ресурс]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_444469/ (дата обращения: 05.04.2025).

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

[272] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.12.2021 № 45 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами общей юрисдикции дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением трудового законодательства и иных нормативных

частности, разъяснены порядок установления фактических трудовых отношений, критерии систематичности нарушений и момент окончания правонарушения при уклонении от оформления трудового договора. При выявлении умышленных либо систематических нарушений применяется также уголовно-правовой механизм, закрепленный в ст. 145.1 УК РФ[273], предусматривающей ответственность за полную невыплату заработной платы свыше двух месяцев либо ее частичную невыплату свыше трех месяцев при наличии корыстной заинтересованности.

Функции надзора за исполнением трудового законодательства распределены между федеральной инспекцией труда - Роструд, действующей в соответствии с гл. 57 ТК РФ[274], и органами прокуратуры РФ, наделенными правом обращения в суд в защиту прав и законных интересов граждан, что регулируется ст. 21, 22 ФЗ «О прокуратуре РФ» и ст. 45 ГПК РФ[275]. Показательно, что статистические данные за 2022 год свидетельствуют о значительном массиве прокурорского реагирования: выявлено свыше 213 тыс. нарушений, в суд направлено более 71 тыс. исков и заявлений, по 65 тыс. дел требования прокуроров удовлетворены добровольно, к дисциплинарной ответственности привлечено 19 144 лица, к административной – 16 876 лиц, возбуждено 846 уголовных дел[276].

Практическая реализация данных норм подтверждается судебной практикой. Так, Московская межрегиональная транспортная прокуратура добилась выплаты более 25 млн руб. работникам АО «Центральная ППК» за задержку заработной

правовых актов, содержащих нормы трудового права» [Электронный ресурс]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_403765/(дата обращения: 05.04.2025).

[273] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 31.07.2025) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2025) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

[274] Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (ч. I). – Ст. 3. - Ст. 356, Ст. 360.1.

[275] Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.

[276] Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2022 г. [Электронный ресурс]. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=85327980 (дата обращения: 09.06.2025).

платы и сверхурочные переработки[277]; в Кузбассе по материалам прокурорской проверки возбуждено уголовное дело в отношении руководства предприятия с задолженностью свыше 46 млн руб. перед 382 работниками[278]; в 2023 г. в Дальневосточном федеральном округе в результате мер прокурорского реагирования восстановлены права свыше 23 тыс. работников, которым выплачено около 1,5 млрд руб[279]. При этом, надо сказать, тенденцией последних лет является усиление финансовой ответственности работодателей: судебная практика после вынесения вышеупомянутого Постановления КС РФ № 16-П закрепила строгие правила исчисления процентов по ст. 236 ТК РФ, что побуждает работодателей к добровольному и своевременному исполнению требований прокуроров.

Наряду с этим действует механизм обязательной индексации заработной платы[280], возлагающий на работодателя обязанность обеспечивать повышение ее реального содержания. Верховный Суд РФ допускает возможность реализации индексации через системное повышение окладов и премий, однако полное ее игнорирование расценивается судами как нарушение трудового законодательства и влечет юридическую ответственность. Более того, цифровизация контроля за соблюдением прав граждан в сфере труда – посредством портала

---

[277] После вмешательства Московской межрегиональной транспортной прокуратуры погашена задолженность по заработной плате на сумму свыше 25 млн рублей [Электронный ресурс] // Московско-Рязанская транспортная прокуратура. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/mmtp/mass-media/news?item=99462638 (дата обращения: 05.04.2025).

[278] Прокуратурой Кемеровской области – Кузбасса проводится проверка по факту невыплаты заработной платы на угольном предприятии [Электронный ресурс] // Прокуратура Кемеровской области – Кузбасса. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/proc_sibfo/mass-media/news/news-regional?item=98611498 (дата обращения: 05.04.2025).

[279] По требованию прокуратуры на Дальнем Востоке выдали зарплату 23 тысячам работников [Электронный ресурс] // SakhaNews. – URL: https://1sn.ru/po-trebovaniyu-prokuratury-na-dalnem-vostoke-vydali-zarplatu-23-tysyacam-rabotnikov (дата обращения: 05.04.2025).

[280] Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (ч. I). – Ст. 3. - Ст. 134.

«Онлайнинспекция.рф»[281] и горячей линии Роструда[282] – обеспечивает более оперативное выявление нарушений и повышает эффективность мер прокурорского надзора.

Таким образом, совокупность законодательных, административных и судебно-прокурорских инструментов в РФ формирует модель, при которой превентивный, компенсационный и репрессивный механизмы в сфере оплаты труда не только нормативно закреплены, но и реально функционируют. Практика погашения многомиллионных долгов, активное возбуждение уголовных дел и ужесточение финансовой ответственности работодателей свидетельствуют о том, что система защиты социальных прав работников в Российской Федерации обладает реальным правоприменительным содержанием и не сводится к декларативным положениям.

В Республике Ирак правовое регулирование трудовых отношений характеризуется ограниченной институциональной и статистической базой. В отличие от Российской Федерации, в стране отсутствует систематизированная статистика, позволяющая отслеживать динамику нарушений и эффективность их пресечения, включая вопросы справедливой оплаты труда.

Нормативное обеспечение также представляется менее развитым. Конституционная гарантия закреплена в ст. 22 Конституции Ирака, где провозглашается, что труд является правом каждого и должен обеспечивать достойную жизнь, а взаимоотношения между работником и работодателем подлежат регулированию законом на основе принципов социальной справедливости. Эта норма выступает исходным пунктом для построения всей системы правовых механизмов, направленных на охрану трудовых прав.

---

[281] ОнлайнИнспекция.рф – портал трудовых прав Онлайнинспекция.рф [Электронный ресурс]. – URL: https://онлайнинспекция.рф/ (в транслитерации: https://xn--80akibcicpdbetz7e2g.xn--p1ai/) (дата обращения: 05.04.2025).

[282] РОСТРУД – Федеральная служба по труду и занятости Федеральная служба по труду и занятости (Роструд) [Электронный ресурс]. – URL: https://rostrud.gov.ru/covid19/ (дата обращения: 05.04.2025).

Главные параметры трудовых отношений детализированы в Законе № 37 «О труде»[283]. Так, в главах VIII–IX установлены нормативы рабочего времени и отдыха: 8 часов в день, 48 часов в неделю, ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью не менее 21 календарного дня и иные гарантии, которые, как отмечается в судебной практике, подлежат строгому применению при квалификации нарушений трудовых прав. Значение имеет институт защиты от незаконного увольнения: закон содержит исчерпывающий перечень оснований для расторжения трудового договора[284], закрепляет обязательную процедуру уведомлений, а также гарантирует работнику выплату выходного пособия, рассчитываемого исходя из двухнедельного среднего заработка за каждый отработанный год[285]. При признании увольнения незаконным работник, руководствуясь положениями ст. 47, вправе по своему выбору требовать либо восстановления на работе с компенсацией всех утраченных выплат, либо денежной компенсации в двойном размере выходного пособия[286]. Значимым является и процессуальный блок: трудовые суды уполномочены рассматривать индивидуальные и коллективные трудовые споры по ускоренной процедуре, освобождая работников от уплаты судебных пошлин; жалобы на увольнение могут быть поданы в течение 30 дней, а решения первой инстанции подлежат непосредственному обжалованию в кассационном порядке[287].

---

[283] Закон № 37 от 15.10.2015 г. «О труде» [Электронный ресурс]. –Режим доступа: https://adsdatabase.ohchr.org/IssueLibrary/IRAQ_Labor%20Law%2037.2015_EN.pdf (дата обращения: 05.04.2025).

[284] Закон № 37 от 15.10.2015 г. «О труде» [Электронный ресурс]. –Режим доступа: https://adsdatabase.ohchr.org/IssueLibrary/IRAQ_Labor%20Law%2037.2015_EN.pdf (дата обращения: 05.04.2025). - Ст. 141, 143.

[285] Закон № 37 от 15.10.2015 г. «О труде» [Электронный ресурс]. –Режим доступа: https://adsdatabase.ohchr.org/IssueLibrary/IRAQ_Labor%20Law%2037.2015_EN.pdf (дата обращения: 05.04.2025). - Ст. 46.

[286] Закон № 37 от 15.10.2015 г. «О труде» [Электронный ресурс]. –Режим доступа: https://adsdatabase.ohchr.org/IssueLibrary/IRAQ_Labor%20Law%2037.2015_EN.pdf (дата обращения: 05.04.2025). - Ст. 47.

[287] Dawood, A. K. J. The Public Prosecution in Iraq and in the Hashemite Kingdom of Jordan: A Comparative Study / A. K. J. Dawood. – Amman: Dar Al-Thaqafa, 2013. – 195 p.

Примечателен Закон № 18 от 2023 г. «О пенсионном обеспечении и социальном страховании работников»[288], который модернизировал систему обязательных взносов, расширил базу их начисления и пересмотрел параметры финансовой ответственности работодателей и государства, включая введение дополнительных 8 % для отдельных категорий работников, с распределением нагрузки между государством, работодателем и экспатриантами. В 2024 г. были опубликованы регуляторные разъяснения по вопросам применения данного закона, что напрямую повлияло на расчет «чистых» выплат, находящихся под контролем инспекционных органов и судов[289].

Вместе с тем роль прокуратуры в сфере защиты трудовых прав в Ираке остается ограниченной.

Во-первых, прокуратура не располагает достаточными процессуальными ресурсами и межведомственными механизмами координации, что препятствует оперативному реагированию на системные нарушения. Так, в 2024 году выявлено 343 нарушения трудовых прав граждан (в 2023 году – 451 нарушение)[290].

Во-вторых, международные мониторинговые отчеты, включая данные МОТ и Бюро США по вопросам труда, фиксируют серьезные недостатки в уголовном преследовании случаев эксплуатации детей и торговли людьми, где защита трудовых прав пересекается с уголовной юрисдикцией и напрямую требует прокурорского вмешательства[291].

---

[288] Закон № 18 от 2023 г. «О пенсионном обеспечении и социальном страховании работников» [Электронный ресурс]. – URL: https://www.eastlaws.com/ (дата обращения: 05.04.2025).

[289] Al-Saadi M. D. A. J. Workers' Rights under Labor Law № 37 of 2015 and Social Security Law № 18 of 2023 [Электронный ресурс] – Al-Mustaqbal University, College of Law, 01.05.2025. – URL: https://www.uomus.edu.iq/En/NewColl.aspx?colid=1&newid=85988 (дата обращения: 05.04.2025).

[290] Central Organization for Statistics and Information Technology (COSIT); Central Statistical Organization, Ministry of Planning, Republic of Iraq [Electronic resource] – COSIT description page, Ministry of Planning – URL: https://mop.gov.iq/en/central-statistical-organization (дата обращения: 12.06.2025).

[291] Guide to Employment Rights in Federal Iraq [Electronic resource] // International Rescue Committee (IRC) ; Al Tamimi & Company ; TrustLaw (Thomson Reuters Foundation). –2023. – URL: https://www.nrc.no/globalassets/pdf/guidelines/guide-to-employment-rights/federal-iraq-employment-rights-guide---english.pdf (дата обращения: 05.04.2025).

В-третьих, региональные органы, включая прокуратуру Иракского Курдистана[292], не обеспечивают должной согласованности действий с единой системой государственных органов, что порождает институциональные разрывы и оставляет без эффективного надзора права наиболее уязвимых категорий работников – детей, беженцев, жертв трудовой эксплуатации[293].

Несмотря на наличие базовых конституционных и законодательных гарантий, их практическая реализация в Ираке сдерживается слабой организацией прокурорского надзора, фрагментацией межведомственного взаимодействия и недостаточным охватом уязвимых категорий работников судебно-прокурорской защитой[294], что требует реформ как в области законодательства, так и в сфере институционального строительства.

Системный характер ограничений подтверждается практикой: в 2024 году иракские власти направили законодательные усилия не на расширение прав трудящихся и уязвимых групп, а на принятие ограничительных законов, в том числе криминализирующих определенные формы поведения и сужающих гражданские свободы[295]. В условиях, когда законодательная работа в сфере защиты социальных прав остается незавершенной, прокуратура лишена нормативного фундамента для полноценного надзора, что объясняет фрагментарность ее правоприменительной практики в социальной сфере.

Что касается деятельности прокуратуры Российской Федерации в сфере охраны жилищных прав граждан, то необходимо подчеркнуть, что

---

[292] Ahmad, M. From blueprint to genocide? An analysis of Iraq's sequenced crimes of genocide committed against the Kurds of Iraq : PhD thesis. – Exeter : University of Exeter, Institute of Arab and Islamic Studies, 2014. – 238 p.

[293] Guide to Employment Rights in Federal Iraq [Electronic resource] // International Rescue Committee (IRC) ; Al Tamimi & Company ; TrustLaw (Thomson Reuters Foundation). –2023. – URL: https://www.nrc.no/globalassets/pdf/guidelines/guide-to-employment-rights/federal-iraq-employment-rights-guide---english.pdf (дата обращения: 05.04.2025).

[294] Yunus, M. B. Economic, Social and Cultural Rights in the Iraqi Constitution of 2005 // Kufa Journal of Legal and Political Sciences. – 2017. – Special Issue: Human Rights and Fundamental Freedoms in the Constitution of the Republic of Iraq 2005. – P. 138–141.

[295] Human Rights Watch. World Report 2025: Iraq [Electronic resource] // Iraqi Civil Society Solidarity Initiative. – 2025. – URL: https://www.iraqicivilsociety.org/archives/14231 (дата обращения: 05.02.2026).

фундаментальная гарантия закреплена в ст. 40 Конституции РФ, в которой провозглашается право каждого на жилище, а также возлагается обязанность государства создавать условия для его реализации. При этом подчеркивается, что малоимущим и иным категориям граждан, определенным законом, жилье предоставляется бесплатно либо за доступную плату из государственных и муниципальных жилищных фондов[296].

Механизмы нормативной детализации этих положений содержатся в Жилищном кодексе РФ, где, в частности, регламентирован порядок признания граждан нуждающимися в жилом помещении, определены критерии обеспеченности общей площадью и последствия наличия в собственности нескольких объектов недвижимости[297]. Эти нормы составляют правовую основу прокурорских проверок и служат критерием для судебной оценки обоснованности либо необоснованности отказов в предоставлении жилья по договорам социального найма. Показательно, что в 2023 г. Верховный Суд РФ подтвердил в одном из дел: жилье, предоставляемое гражданину взамен аварийного по договору соцнайма, носит компенсационный характер и должно быть равнозначным по общей площади, а не меньшим по стандартам (дело № 72-КГ24-3-К8)[298]. Данное решение стало «нормативным маяком» для прокуроров при обращении в суд с требованиями к муниципальным органам о надлежащем расселении.

Отдельное направление прокурорского надзора связано с признанием жилых помещений непригодными для проживания и домов аварийными. Здесь ключевым актом выступает Постановление Правительства РФ № 47[299], устанавливающее

---

[296] Богатова, Е. В. Особенности прокурорского надзора за соблюдением прав социально незащищенных категорий граждан / Е. В. Богатова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2023. – № 6 (155). – С. 172–177.

[297] Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 1. – Ст. 14. - Ст. 51.

[298] Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 4.07.2023 г. № 71-КГ23-4-К3 // СПС «Гарант». URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/407398345/ (дата обращения: 05.04.2025).

[299] Постановление Правительства Российской Федерации от 28.01.2006 № 47 (ред. от 19.10.2024) «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом»

процедуру фиксации состояния дома и критерии отнесения его к категории аварийного. Для прокуратуры этот документ имеет принципиальное значение, поскольку именно на его основании формируются требования о расселении граждан и предъявляются иски к органам власти, затягивающим исполнение своих обязанностей. На практике значимым является федеральный проект «Жилье и городская среда»[300], предусматривающий массовое расселение и реновацию жилищного фонда, планы по реализации которого регулярно актуализируются Правительством, в том числе через корректировку подходов к признанию аварийности жилья. Для органов прокуратуры это создает четкие контрольные точки – сроки, объемы и адресные программы, исполнение которых подлежит постоянному надзору.

В сфере коммунальных услуг прокурорский надзор базируется на Постановлении Правительства РФ № 354[301], закрепляющем правила предоставления коммунальных услуг, допустимые сроки их перерывов, основания и порядок перерасчета платы при ненадлежащем качестве, а также требования к процедурам фиксации нарушений. Именно на эти нормы опираются прокуроры при внесении представлений управляющим организациям и ресурсоснабжающим предприятиям, а также при обращении в суд с исками в защиту прав граждан. В судебной практике по таким делам прокуроры используют «шаблоны» из приложения к Правилам № 354 (температурные нормативы, давление, продолжительность перерывов), что позволяет добиваться перерасчета платежей и взыскания компенсаций. Если спор квалифицируется как потребительский, применяется также штраф за неудовлетворение требований добровольно,

---

[Электронный ресурс]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58867/ (дата обращения: 05.04.2025).

[300] Национальный проект «Жилье и городская среда» [Электронный ресурс] // Минстрой России. – URL: https://minstroyrf.gov.ru/trades/natsionalnye-proekty/natsionalnyy-proekt-zhilye-i-gorodskaya-sreda/ (дата обращения: 05.04.2025).

[301] Постановление Правительства Российской Федерации «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» от 06.05.2011 № 354 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 22. – Ст. 3168.

предусмотренный п. 6 ст. 13 Закона РФ «О защите прав потребителей»[302], который суд взыскивает сверх неустойки и компенсации, с возможностью снижения размера по ст. 333 ГК РФ[303].

Примечательно защита прав участников долевого строительства. Здесь ключевым актом выступает Федеральный закон № 214-ФЗ[304], который после реформы 2018–2019 гг. ввел систему проектного финансирования, переложив риски дольщиков на банковский сектор. В результате у органов прокуратуры и судов появился устойчивый инструментарий: понуждение застройщиков исполнять договорные обязательства, защита интересов граждан в делах о банкротстве (включая «перевод» обязательств на нового застройщика), взыскание неустоек и штрафов. Так, в 2024 г. Верховный Суд РФ в определении № 305-ЭС20-23285 разъяснил механизм реализации права дольщика на получение квартиры у нового застройщика в случае банкротства прежнего, что стало ориентиром для прокуроров в делах о защите неопределенного круга участников строительства[305]. Более того, актуализированная редакция закона (включая ст. 15.5 о специальных счетах, раскрытии информации и проектном финансировании) привела к перераспределению рисков и объективному сокращению числа наиболее тяжелых нарушений, что отражается и в динамике показателей прокуратуры.

Статистика прокурорского реагирования также подтверждает разнонаправленную динамику. В сфере ЖКХ регулярно выявляются нарушения: за 2024 год свыше 23 тыс. дольщиков, права которых были нарушены, получили квартиры или возмещение. Согласно материалам доклада Генерального прокурора,

---

[302] Закон Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 3. – Ст. 140.

[303] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1994. - № 32. - Ст. 3301.

[304] Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» от 30.12.2004 № 214-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 1 (ч. I). – Ст. 40.

[305] Определение Верховного Суда Российской Федерации от 23.04.2024 г. № 305-ЭС20-23285 (6) // Картотека арбитражных дел. URL: https://ras.arbitr.ru/Document/Pdf/04464e54-31ec-4494-b012-c8d06682ef61/d022fdd3-4f4a-40f0-b845-c4ce77088fd1/%D0%9041-60300-2019__20240423.pdf (дата обращения: 05.04.2025).

обеспечение надлежащей работы ЖКХ остается актуальным вопросом для российской прокуратуры[306]. Более того, по данным полного статистического отчета за 2022 г., наблюдался рост по ключевым индикаторам: количество выявленных нарушений увеличилось на 5,5 %, исков – на 11,7 %, представлений – на 3,3 %, уголовных дел – на 6,4 % по сравнению с 2021 г. Напротив, в сфере долевого строительства за тот же период отмечается снижение по всем позициям: число выявленных нарушений уменьшилось на 17 %, исков – на 9,6 %, представлений – на 22,2 %, уголовных дел – на 43 %[307]. Подобная тенденция объясняется тем, что реформа системы финансирования строительства и внедрение эскроу-механизма существенно снизили масштабы нарушений, тогда как в сфере ЖКХ проблематика качества услуг и аварийности жилфонда остается устойчиво высокой.

В целом, прокурорское реагирование в сфере жилищных прав граждан сочетает в себе нормативные стандарты и процессуальные механизмы защиты, среди которых массовые представления и иски по вопросам ЖКХ, контроль за предоставлением жилья по договорам социального найма, сопровождение программ расселения, участие в делах о защите прав дольщиков и банкротствах застройщиков. Это позволяет заключить, что прокурорский надзор в рассматриваемой сфере не сводится к формально закрепленной компетенции, а реально используется в правоприменительной практике. Однако статистическая динамика указывает на сохраняющуюся регулярность нарушений жилищных прав граждан: недостаточную результативность исполнения судебных решений о предоставлении жилья отдельным категориям лиц, затягивание сроков расселения аварийного жилищного фонда, а также неоднородность практики применения законодательства о перерасчете коммунальных платежей.

---

[306] Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации И. В. Краснова о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению за 2024 год : видеозапись выступления от 2 апреля 2025 г. – URL: http://council.gov.ru/events/multimedia/video/344164/ (дата обращения: 15.03.2026).

[307] Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2022 г. [Электронный ресурс]. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=85327980 (дата обращения: 09.06.2025).

В Республике Ирак ситуация имеет иной характер. По оценкам международных организаций, более 2,5 млн граждан проживают в жилищных условиях, не отвечающих базовым стандартам; речь идет о самовольных постройках, отсутствии водоснабжения и регистрационных документов на жилье[308]. По состоянию на последний год около 300 тыс. внутренних переселенцев по-прежнему не имеют стабильного доступа к жилью, при этом лишь 27 % городского населения проживает в официально зарегистрированных жилых единицах[309]. Между тем в ст. 30 Конституции Ирака закреплена обязанность государства гарантировать индивиду и семье социальную и медицинскую защиту, обеспечение базовых условий достойной жизни, включая надлежащее жилье.

Юридическая основа жилищных отношений в Ираке детализируется в Законе № 43/1971 «О регистрации недвижимости», предусматривающем обязательность государственной регистрации прав, гарантию достоверности записей реестра и юридическую противопоставимость зарегистрированной сделки третьим лицам[310]. Именно эти положения образуют «процессуальную ось» прокурорского и судебного контроля, позволяя выявлять подлоги, двойные продажи, фиктивные отчуждения и незаконное распределение земельных участков.

Практика прокурорско-следственного реагирования в жилищной сфере Ирака проявляется в основном в областях земельного и антикоррупционного права. Федеральная комиссия по добропорядочности (Federal Commission of Integrity; Nazaha) при взаимодействии с прокуратурой регулярно пресекает злоупотребления при выделении земли и распределении жилья.

Так, в декабре 2024 г. по итогам выборочной проверки 270 досье выявлено 161 незаконное включение; в 2024–2025 гг. блокировались схемы фиктивной

---

[308] Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам. Замечание общего порядка № 19 «Право на социальное обеспечение (ст. 9)» (2008) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://digitallibrary.un.org/record/618890 (дата обращения: 05.04.2025).

[309] Армих, Р. Х. Роль прокуратуры в гражданском процессе: исследовательская работа / Р. Х. Армих ; под ред. А. С. Абдуррахмана ; Совет судей Иракского Курдистана. – Эрбиль, 2024. – 42 с.

[310] Закон № 43 от 1971 г. «О регистрации недвижимости» // al-Waqā’iʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 1971.

«компенсации» на сумму свыше 22 млрд иракских динаров, а также пресечены попытки незаконного захвата 385 объектов государственного имущества[311]. В апреле 2025 г. громким эпизодом стали задержания в провинции Дхи-Кар по делу о манипуляции отчетами на рынке земли с ущербом, эквивалентным 76 млн долларов США[312]. Подобные дела служат подтверждениями прокурорского вмешательства: возбуждаются уголовные производства, истребуются массивы регистрационных данных, оспариваются незаконные сделки и восстанавливаются права государства и граждан.

Политика обеспечения доступного жилья институционально закреплена в Национальной жилищной политике[313] и инвестиционной программе Национальной инвестиционной комиссии «1 млн единиц жилья», где приоритетами определены упрощение доступа к земле, развитие жилищного финансирования и массовое строительство. Символичным примером является проект Bismayah New City в Багдаде, возобновленный в конце 2024 г. после перезаключения контракта: проектная перезагрузка до 2032 г. иллюстрирует восстановление крупного государственного заказчика и сопряженную с этим нагрузку на контроль за исполнением и качеством строительства.

Более того, с 2021–2022 гг. государство инициировало практику прямого распределения земельных участков малоимущим: электронная платформа Dari и последующие решения Совета министров, в частности, № 320/2022, запустили масштабную кампанию по предоставлению более 500 тыс. участков, установив механизм продаж и первоначального взноса[314]. В 2025 г. подтверждена

---

[311] Integrity Commission blocks seizure of 385 state properties valued at nearly $5 million [Electronic resource] // +964 Media. – URL: https://en.964media.com/36144/ (дата обращения: 05.04.2025).

[312] $76 M gone: Iraq nabs officials in land scam [Electronic resource] // Shafaq News. – URL: https://shafaq.com/en/Iraq/76M-gone-Iraq-nabs-officials-in-land-scam (дата обращения: 05.04.2025).

[313] Iraq National Housing Policy [Electronic resourse] // Ministry of Housing and Construction of the Republic of Iraq; UN-Habitat. – 2010. – 46 p. – URL: https://s3.eu-north-1.amazonaws.com/cdn.sheltercluster.org/public/docs/iraq_national_housing_policy_english_version2010.pdf (дата обращения: 05.04.2025).

[314] Half a million plots of land allocated for housing [Electronic resource] // Iraq Business News. – URL: https://www.iraq-businessnews.com/2022/01/13/half-a-million-plots-of-land-allocated-for-housing/ (дата обращения: 05.04.2025).

приоритизация отдельных категорий, прежде всего работников здравоохранения[315]. Эти административные регламенты формируют проверяемые критерии законности выделения земли, что становится предметом как прокурорского надзора, так и судебной практики.

Следует отметить, что, несмотря на признание в 2022 г. Советом министров земельных прав езидов в Синджаре, в международных докладах фиксируется, что прокуратура не обеспечивает действенной правовой защиты переселенцев, женщин, детей и представителей меньшинств[316]. Причинами являются как ограниченность институциональных ресурсов, так и зависимость от политической конъюнктуры: прокурор в Ираке не всегда способен оспаривать решения органов власти, даже если они явно противоречат принципу равного доступа к жилью.

Показательна ситуация с внутренне перемещенными лицами: после объявления Советом министров Ирака в январе 2024 года о закрытии последних лагерей ВПЛ к 30 июля 2024 года прокуратура не обеспечила действенных правовых механизмов защиты переселяемых граждан. По данным Международной организации по миграции, из лагерей было выведено 7 699 семей, однако сами перемещенные лица указывали на сохраняющиеся проблемы с безопасностью, незавершенную реконструкцию и нерешенные имущественные споры как на препятствия, которые прокуратурой не оспаривались. Правозащитные организации зафиксировали отсутствие прокурорского реагирования даже в тех случаях, когда принудительное закрытие лагерей явно нарушало принцип добровольного и безопасного возвращения[317].

Таким образом, прокурорское реагирование в Ираке в жилищной сфере сосредоточено преимущественно в уголовно-правовой плоскости – борьбе с

---

[315] Universal Health Coverage for Better Social Protection: The Case of Iraq [Electronic resource] // Arab Reform Initiative. – URL: https://www.arab-reform.net/publication/universal-health-coverage-for-better-social-protection-the-case-of-iraq/ (дата обращения: 05.04.2025).

[316] UN-Habitat. Iraq Urban Issues [Electronic resource]. – URL: https://unhabitat.org/iraq-urban-issues (дата обращения: 05.04.2025).

[317] Human Rights Watch. World Report 2025: Iraq [Electronic resource] // Iraqi Civil Society Solidarity Initiative. – 2025. – URL: https://www.iraqicivilsociety.org/archives/14231 (дата обращения: 05.02.2026).

коррупцией, подлогами и незаконными сделками. В то же время социальная составляющая – контроль за своевременным расселением, обеспечение стандартов проживания в аварийном жилье, защита малоимущих и внутренне перемещенных лиц – фактически остается вне поля зрения деятельности прокуратуры.

2.3 Деятельность прокуратуры по охране здоровья граждан и надзор за соблюдением прав несовершеннолетних

В правовых системах Российской Федерации и Республики Ирак закреплены конституционные и отраслевые гарантии охраны здоровья и защиты прав ребенка, однако степень их институционализации и практической реализации существенно различается.

Примечательно, что права несовершеннолетних образуют самостоятельный специальный режим прокурорской защиты. В отличие от иных социально уязвимых категорий, несовершеннолетние обладают неполной дееспособностью и потому объективно нуждаются в представительской и надзорной защите. В ст. 24 Конвенции о правах ребенка право ребенка на здоровье раскрывается через медицинскую помощь, питание, санитарные условия, профилактику заболеваний, просвещение родителей и устранение вредных традиционных практик[318]; следовательно, реализация права ребенка на охрану здоровья объективно зависит от условий проживания, доступа к образованию, защиты от эксплуатации и безопасной информационной среды.

В Республике Ирак именно права детей получили самое отчетливое специальное процессуальное закрепление в механизме участия публичного обвинения. Закон № 49/2017 «О публичном обвинении» предусматривает участие прокурора в делах, затрагивающих несовершеннолетних, личный статус, опеку, попечительство и ювенальные процедуры, тогда как защита иных уязвимых лиц в большей степени обеспечивается через общие конституционные гарантии, меры

[318] Конвенция о правах ребенка. Нью-Йорк, 20.11.1989. [Электронный ресурс]. – ООН. – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml (дата обращения: 05.04.2025).

социальной поддержки и административно-правовые механизмы, без столь же выраженной специальной модели прокурорского участия. Более того, в Республике Ирак остро стоит проблема распространенности ранних браков, детского труда и иных форм эксплуатации детей. Именно поэтому важно конкретизировать охрану здоровья граждан через уязвимую и специально защищаемую категорию субъектов социальных прав.

Судебные дела, связанные со вмешательством прокуратуры в защиту социальных прав граждан в указанных сферах, сосредоточены на совершенно разных аспектах жизни, что, несомненно, отражает специфику данных стран на государственном, социально-культурном, экономическом, историческом и правовом уровнях.

В последние годы деятельность прокуратуры в Российской Федерации в сфере охраны здоровья граждан демонстрирует тенденцию к институционализации и четкой нормативной конкретизации, сосредотачиваясь преимущественно на трех направлениях: обеспечении получения гражданами бесплатной медицинской помощи, лекарственном обеспечении и возмещении вреда, причиненного вследствие ненадлежащего оказания медицинской помощи[319].

Как справедливо отмечается, наибольшую конфликтогенность и, как следствие, активность судебного и прокурорского реагирования вызывают споры о предоставлении лекарственных препаратов вне стационара, особенно при лечении редких заболеваний либо при назначении медикаментов, не входящих в утвержденные перечни[320]. Правовой поворот в этой области связывается с Постановлением Правительства РФ от 28 декабря 2018 г. № 1416[321], которым

---

[319] Защита здоровья нации и надзорная деятельность: актуальные вопросы и современные решения : Монография по материалам Международного научно-практического симпозиума / Под редакцией Т.И. Отческой. – М. : Общество с ограниченной ответственностью «Проспект», 2022.

[320] Стратегия лекарственного обеспечения населения Российской Федерации до 2025 года. – М. : Минздрав России, 2013. – 45 с.

[321] Постановление Правительства Российской Федерации от 26.11.2018 № 1416 «О порядке организации обеспечения лекарственными препаратами лиц, больных гемофилией, муковисцидозом, гипофизарным нанизмом, болезнью Гоше, злокачественными новообразованиями лимфоидной, кроветворной и родственных им тканей, рассеянным склерозом, гемолитико-уремическим синдромом, юношеским артритом с системным началом, мукополисахаридозом I, II и VI типов, апластической анемией неуточненной, наследственным

утверждены Правила организации обеспечения пациентов, страдающих жизнеугрожающими и хроническими прогрессирующими редкими (орфанными) заболеваниями. Введенный данным актом механизм перераспределения закупочных полномочий с регионального на федеральный уровень – через единого заказчика с последующей передачей препаратов субъектам РФ – был задуман как инструмент преодоления очевидной территориальной фрагментации и неравномерности лекарственного обеспечения. Дальнейшее нормативное развитие данный механизм получил в Постановлении Конституционного Суда РФ от 26 сентября 2024 г. № 41-П[322], где, опираясь на ч. 7 ст. 44 и ч. 9.2 ст. 83 ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»[323], Суд четко разграничил бюджетные полномочия: федеральный центр обязан обеспечивать препаратами граждан, страдающих заболеваниями из специального перечня, тогда как при назначении медикаментов, отсутствующих в данном перечне, но положенных по иным основаниям (например, по Перечню групп населения, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 30 июля 1994 г. № 890[324]), финансирование возлагается на субъекты РФ.

Юрисдикционная практика 2022–2025 гг. подтверждает воспроизводимость данной правовой конструкции: суды кассационных округов единообразно применяют указанную логику при разрешении споров. Так, в Республике Коми

дефицитом факторов II (фибриногена), VII (лабильного), X (Стюарта–Прауэра), лиц после трансплантации органов и (или) тканей, а также о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 49. – Ст. 7620.

[322] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26.09.2024 г. № 41-П «По делу о проверке конституционности пункта 10 части 1 статьи 16 и части 9 статьи 83 Федерального закона “Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации” в связи с запросом Государственного Совета Республики Татарстан» // Официальный интернет-портал правовой информации. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_486550/ (дата обращения: 05.04.2025).

[323] Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 48. – Ст. 6724.

[324] Постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.1994 № 890 «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 15. – Ст. 1708.

(июнь 2024 г.) судебная коллегия оставила в силе решение о взыскании с регионального Минздрава не только стоимости жизненно необходимого препарата, но и компенсации морального вреда за несвоевременное его предоставление[325]; в Хабаровском крае (июль 2025 г.) суд обязал региональные органы власти возместить матери расходы на лекарства для ребенка[326], а в Свердловской области (февраль 2025 г.) – профинансировать закупку «дефицитного» препарата для несовершеннолетнего за счет областного бюджета[327]. Примечательно, что аналогичные решения регулярно публикуются прокуратурами субъектов Российской Федерации.

Доктринальное значение приобрело Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 2 декабря 2019 г. № 11-КГ19-24[328], в котором высшая судебная инстанция недвусмысленно указала: дети-инвалиды обладают правом на бесплатное получение всех лекарственных препаратов, назначенных по рецептам, – позиция, ставшая нормативным «маяком» для нижестоящих судов при рассмотрении аналогичных споров. Например, в статьях судебных решений нижестоящие суды апеллировали к позиции Верховного Суда, признавая за детьми-инвалидами право на бесплатное обеспечение всеми назначенными лекарствами, даже если препараты не включены в базовые лекарственные перечни.

Не менее значимым вектором прокурорского и судебного вмешательства остаются дела о компенсации вреда, причиненного ненадлежащим оказанием

---

[325] Минздрав Коми компенсирует моральный вред интинке [Электронный ресурс] // КомиОнлайн. – URL: https://komionline.ru/news/minzdrav-komi-kompensiruet-moralnyj-vred-intinke (дата обращения: 05.04.2025).

[326] Суд обязал минздрав Хабаровского края возместить стоимость лекарств для ребенка [Электронный ресурс] // Комсомольская правда. – URL: https://www.hab.kp.ru/online/news/6495618/ (дата обращения: 05.04.2025).

[327] Свердловский минздрав купил лекарство больному ребенку благодаря прокуратуре [Электронный ресурс] // Уральский Меридиан. – URL: https://ural-meridian.ru/news/547017/ (дата обращения: 05.04.2025).

[328] Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 2.12.2019 г. № 11-КГ19-24 // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=615618#eYznEGV6rJZEZLm01 (дата обращения: 05.04.2025).

медицинской помощи. Разъяснения Пленума Верховного Суда РФ от 15 ноября 2022 г.[329] закрепили методологические ориентиры: при определении размера компенсации морального вреда подлежат учету реальная степень физических и нравственных страданий, социально-экономический контекст, а также соответствие действий медицинских работников порядку оказания помощи, стандартам и клиническим рекомендациям; экспертные заключения о качестве медицинской помощи признаются судами ключевыми доказательствами. К примеру, судебная практика зафиксировала присуждение компенсаций, превышающих 1,5 млн руб., при установлении грубых дефектов оказания медицинской помощи[330] – данные факты отражены как в региональных судебных актах, так и в публичных обзорах Верховного Суда РФ.

Нельзя не отметить, что защита социальных прав в здравоохранении интегрируется с государственными инфраструктурными инициативами. Программа модернизации первичного звена здравоохранения (Постановление Правительства РФ от 9 октября 2019 г. № 1304[331]) предполагает строительство и капитальный ремонт тысяч фельдшерско-акушерских пунктов и амбулаторий, закупку санитарного транспорта и оборудования, что направлено на устранение территориальной асимметрии в доступности медицинской помощи. Указанные меры ежегодно интегрируются в Программу государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи (Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2024 г. № 1940[332]), придавая системе нормативную устойчивость и

---

[329] Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15.11.2022 г. № 33 «О практике применения судами норм о компенсации морального вреда» // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_431485/ (дата обращения: 05.04.2025).

[330] Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с реализацией мер социальной поддержки отдельных категорий граждан (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 17.06.2020 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2020. – № 9.

[331] Постановление Правительства Российской Федерации от 09.10.2019 № 1304 «О модернизации первичного звена здравоохранения Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2019. – № 42. – Ст. 5926.

[332] Постановление Правительства Российской Федерации от 27.12.2024 № 1940 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2024. – № 53 (ч. IX). – Ст. 8994.

позволяя учитывать их при прокурорском и судебном мониторинге реализации социальных прав граждан. В проекте детализированы виды, объемы и условия оказания бесплатной медицинской помощи, а также целевые индикаторы ее доступности и качества. Актуализация данной программы – самостоятельная гарантия стабильности прав граждан, позволяющая учитывать меняющуюся демографическую, эпидемиологическую и экономическую ситуацию.

Примечательно, что анализируемые кейсы из судебной и прокурорской практики не являются случайными: напротив, их правовая природа прочно укоренена в нормативно гарантированной системе охраны здоровья, где ядро составляет конституционный принцип социальной обязанности государства перед гражданином. Так, в силу ч. 1 ст. 41 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на охрану здоровья и получение медицинской помощи, причем последняя в государственных и муниципальных учреждениях оказывается бесплатно – за счет средств соответствующих бюджетов и страховых взносов. Данное положение, представляя собой не просто декларативную норму, а исходный правовой императив, формирует фундаментальную конституционную основу, на которой строится вся архитектура публично-правовых гарантий в сфере здравоохранения.

Развитие этой конституционной установки осуществляется посредством Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»[333]. В нем закреплены ключевые для правоприменительной практики положения, среди которых особого внимания заслуживают: а) право каждого на бесплатную медицинскую помощь в объеме, определяемом Программой государственных гарантий; б) обязанность медицинских организаций оказывать помощь в строгом соответствии с утвержденными порядками, стандартами и клиническими рекомендациями (с 1

[333] Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21.11.2011 № 323-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 48. – Ст. 6724. - Ст. 19, ч. 2.

января 2022 г. применение клинических рекомендаций стало императивом)[334]; в) ежегодное формирование Правительством РФ Программы государственных гарантий с учетом всех этих требований[335].

Значимым представляется и финансово-правовой контур бесплатной медицинской помощи, выстроенный Федеральным законом от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании»[336]. Именно он задает параметры функционирования системы ОМС: полис страхования обеспечивает гражданину право на получение бесплатной помощи как по базовой, так и по территориальной программам[337], а структура тарифа включает расходы на оплату труда медицинских работников, лекарственное обеспечение, лабораторные исследования и иные необходимые ресурсы, что, в свою очередь, имеет прямое значение при проведении медико-экономической экспертизы и взыскании затрат при выявлении дефектов оказания помощи.

Вместе с тем российская модель защиты прав пациентов не ограничивается судебным механизмом. В досудебном порядке ключевую роль играют следующие органы и организации:

1) Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор), уполномоченная принимать и рассматривать обращения граждан, проводить проверки соблюдения стандартов и порядков оказания помощи;

---

[334] Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21.11.2011 № 323-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 48. – Ст. 6724. - Ст. 37, ч. 1, 3, 14.

[335] Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21.11.2011 № 323-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 48. – Ст. 6724. - Ст. 80, ч. 7.

[336] Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» от 29.11.2010 № 326-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 49. – Ст. 6422.

[337] Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» от 29.11.2010 № 326-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 49. – Ст. 6422. - Ст. 35, Ст. 36, Ст. 37.

2) страховые медицинские организации, которые обязаны защищать права застрахованных лиц, осуществлять экспертизу качества и медико-экономический контроль, рассматривать жалобы[338];

3) общий порядок рассмотрения обращений граждан, регламентированный Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ[339].

Указанные механизмы нередко предшествуют судебной защите, создавая многоуровневую систему реагирования на нарушения прав пациентов.

Примечателен приоритет здоровья детей, который российский законодатель закрепил в качестве системообразующего принципа. Специальная медико-правовая основа установлена Федеральным законом № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»: принцип приоритета охраны здоровья детей прямо назван среди основ охраны здоровья[340]. В документе подчеркивается приоритетность медицинской помощи несовершеннолетним и обязанность государства обеспечивать их повышенную правовую охрану[341]. Именно эти положения образуют нормативную и правоприменительную основу для обращения прокурора в суд по делам, связанным с охраной здоровья, образованием и социальной поддержкой детей. В научной литературе указанный принцип рассматривается как самостоятельная категория детского права, лежащая в основе межотраслевых гарантий защиты несовершеннолетних[342].

Наряду с общими предписаниями закона № 323-ФЗ важное место занимает практика прокурорского реагирования в исследуемой сфере, в частности, в

---

[338] Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» от 29.11.2010 № 326-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 49. – Ст. 6422. - Гл. 4, Ст. 16, Ст. 38.

[339] Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

[340] Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21.11.2011 № 323-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 48. – Ст. 6724. - Ст. 4.

[341] Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21.11.2011 № 323-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 48. – Ст. 6724. - Ст. 7.

[342] Отческая Т. И. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина / Т. И. Отческая, Т. Г. Воеводина. – М. : Проспект, 2020. – 168 с.

отношении школьного питания и обеспечения медицинской помощью. Так, после принятия Федерального закона № 47-ФЗ[343] в ст. 37 Закона «Об образовании в Российской Федерации» была закреплена императивная обязанность предоставлять обучающимся 1–4 классов бесплатное горячее питание (не реже одного раза в день), а для отдельных категорий предусмотрены расширенные меры социальной поддержки[344]. Прокуроры систематически оспаривают нарушения санитарных норм, добиваются устранения выявленных недостатков материально-технической базы столовых и понуждают органы власти к исполнению законодательных гарантий. В «медицинских» делах прокуроры обеспечивают несовершеннолетних жизненно необходимыми препаратами и медицинскими изделиями, в том числе при хронических заболеваниях. Характерен пример удовлетворения исковых требований о предоставлении ребенку с сахарным диабетом системы непрерывного мониторинга глюкозы – судебная практика здесь последовательно исходит из приоритета охраны здоровья ребенка[345].

С точки зрения процессуальной защиты ключевое значение имеет ст. 45 ГПК РФ, предоставляющая прокурору право обращаться в суд в защиту прав и законных интересов несовершеннолетних, когда они не могут сделать этого самостоятельно; Закон № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»[346], прямо указывающий на прокурорский надзор за деятельностью органов системы профилактики; нормы семейного и

---

[343] Федеральный закон от 01.03.2020 № 47-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О качестве и безопасности пищевых продуктов” и статью 37 Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации”» [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346666/ (дата обращения: 05.09.2025).

[344] Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 53. – Ст. 7598.

[345] Прокуратура Калужской области. Прокуратура в судебном порядке добилась обеспечения инсулинозависимого ребенка расходными материалами к системе непрерывного мониторинга глюкозы [Электронный ресурс] // Новости защиты прав детей. – 26.07.2022. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/proc_40/activity/protecting_children/news?item=75595083 (дата обращения: 05.09.2025).

[346] Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24.06.1999 № 120-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 26. – Ст. 3177.

опекунского законодательства, включая Постановление Правительства РФ № 423, подзаконные правила об опеке и попечительстве, где детализированы порядок подбора опекунов, контроль условий жизни ребенка и механизмы их правовой защиты[347]. Данные нормы образуют для прокуратуры «надзорные точки», позволяющие охватывать широкий спектр отношений – от деятельности органов опеки до работы школ, больниц и социальных служб.

Примечательна ситуация с обеспечением жилищных прав детей-сирот. Материальная гарантия обеспечивается связкой ст. 109.1 ЖК РФ и Федерального закона № 159-ФЗ[348], согласно которым детям-сиротам и лицам из их числа однократно предоставляются благоустроенные жилые помещения специализированного жилищного фонда. Право сохраняется за ребенком до фактического предоставления жилья, а обязанности по его предоставлению возложены на субъекты РФ. Это один из наиболее частых типов исков прокуратуры: характерен пример из Определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 25.05.2023 по делу Н. И. Федосеевой, в котором суд обязал администрацию предоставить жилое помещение сироте, подчеркнув, что обязанность государства не может быть поставлена в зависимость от наличия или отсутствия бюджетного финансирования[349].

Не менее важным направлением деятельности прокуратуры выступает реагирование на случаи непосредственной угрозы жизни или здоровью ребенка. В соответствии со ст. 77 СК РФ допускается немедленное отобрание ребенка органом опеки, а практика Верховного Суда РФ подчеркивает исключительный характер этой меры и приоритетность судебного контроля последующих решений – об ограничении или лишении родительских прав, отстранении опекуна и иных.

---

[347] Постановление Правительства Российской Федерации от 18.05.2009 № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 21. – Ст. 2570.

[348] Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 52. – Ст. 5880.

[349] Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 14.03.2023 г. № 18-КГ23-6-К4 // СПС «Гарант». URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/406542855/ (дата обращения: 05.04.2025).

Прокурор в таких делах является обязательным участником процесса: он инициирует иски, дает заключения, проверяет законность чрезвычайных процедур и гарантирует последующее обеспечение ребенка условиями для жизни и воспитания. Так, в деле № 2-250/2022, рассмотренном в Республике Хакасия, суд лишил мать родительских прав в связи с жестоким обращением с ребенком[350]. Сходная логика судебной защиты прослеживается и в иных категориях дел: при лишении родительских прав отца, совершившего убийство бывшей супруги[351], или уклонении от уплаты алиментов[352]. В подобных ситуациях защита интересов ребенка приобретает двойную направленность: с одной стороны, обеспечивается его личная безопасность и нормальное развитие, с другой – охраняется материальная основа его содержания.

Рассмотрения требует сфера информационной безопасности несовершеннолетних. Федеральный закон № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» предоставляет прокурорам возможность обращаться в суд и уполномоченные органы с требованиями об ограничении доступа к деструктивной информации[353]. В правоприменительной практике такие обращения, как правило, связаны с блокировкой сайтов и иных информационных ресурсов, содержащих сведения, способные нанести вред психическому или нравственному развитию ребенка. Данный сегмент прокурорской деятельности находится на стыке публично-правовых и гражданско-правовых механизмов защиты: через него формируется новое направление прокурорского надзора, связанное с обеспечением безопасности несовершеннолетних в цифровой среде.

---

[350] Дело № 2-250/2022 // Электронный архив судебных актов. URL: https://opis-cdn.tinkoffjournal.ru/.../delo-no-2-250_2022.pdf (дата обращения: 05.04.2025).

[351] Дело № 2-22/2022 // Электронный архив судебных актов. URL: https://opis-cdn.tinkoffjournal.ru/.../delo-no-2-22_2022.pdf (дата обращения: 05.04.2025).

[352] Обзор практики разрешения судами споров, связанных с воспитанием детей (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 20 июля 2011 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2011. – № 10.

[353] Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 1. – Ст. 48.

В Республике Ирак наблюдается иная ситуация в сфере здравоохранения, особенно в контексте защиты социальных прав граждан и прав уязвимых групп, таких как несовершеннолетние граждане. В доктринальном плане отправной точкой служит конституционная презумпция «социальной обязанности» государства: ст. 31 Конституции Ирака прямо закрепляет право каждого на медицинскую помощь, а также обязанность государства обеспечивать профилактику и лечение путем создания медицинской инфраструктуры: «каждый иракский гражданин имеет право на медицинское обслуживание, государство заботится о здоровье населения и обеспечивает профилактику и лечение путем создания больниц и медицинских учреждений»; «физические и юридические лица могут учреждать частные больницы и лечебные учреждения под контролем государства, порядок чего регулируется законом»[354]. Более того, деятельность частных клиник допускается под государственным надзором и «регулируется законом»[355]. Данные положения – юридическая база регламентации и деятельности прокуратуры (по факту – судебной защиты) в сфере здравоохранения.

Надстроечный уровень составляют специальные законы. Прежде всего, представляется необходимым отметить Закон № 89 от 1981 г. «О здравоохранении», который закрепляет конкретные обязанности Министерства здравоохранения.

В компетенцию Министерства, в частности, входит разработка требований к организации медицинской помощи, обеспечение методического руководства, а также координация деятельности подведомственных учреждений. Департамент общественного здоровья, подчиненный Министерству здравоохранения, занимается организацией санитарного надзора, контролем за качеством питьевой воды, установлением противоэпидемических режимов, проведением карантинных мероприятий и обязательной вакцинации[356]. Таким образом, государство реализует

---

[354] Перевод автора с арабского языка.

[355] Конституция Республики Ирак : принята всенародным голосованием 15.10.2005 // al-Waqaʾiʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 2005. – № 4012. - Ст. 31, Ст. 33.

[356] Закон № 89 от 1981 г. «О здравоохранении» // al-Waqāʾiʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 1981.

предписания ст. 31 Конституции Ирака, возлагающей на публичные органы обязанность обеспечивать доступность медицинской помощи и предотвращать угрозы здоровью населения. Эти положения, как справедливо отмечают исследователи, не сводятся к «политике благих намерений», а представляют собой юридически исполнимые обязанности административных структур[357].

Наряду с этим, важнейшим шагом в институционализации социального права на охрану здоровья стало принятие в 2020 году Закона № 22 «О медицинском страховании»[358], который законодательно закрепил переход к страховой модели медицинского обслуживания. Цели закона включают достижение «всеобщей медико-страховой защиты», обеспечение «социальной справедливости», «снижение финансовой нагрузки на граждан» и «повышение качества медицинских услуг»[359]. Более того, определяется круг лиц, подпадающих под действие закона, включая всех резидентов и отдельные категории иностранцев[360]; учреждается специализированный Орган по медицинскому страхованию, деятельность которого осуществляется при участии министра здравоохранения[361]. Примечательно, что на стадии конституционного контроля прокуратура, действуя в рамках судебной системы, участвовала в рассмотрении жалоб на положения данного закона, что отражает ее функциональную роль в обеспечении прав граждан на доступное медицинское обслуживание.

В том числе следует упомянуть лекарственное обеспечение, являющееся критически важным элементом реализации права на охрану здоровья. В Ираке действует Национальный совет по отбору лекарств, который определяет национальный перечень жизненно необходимых препаратов, используемые при

---

[357] Hassan, M. Right to Health in Iraq: Fragile Structures and Growing Challenges. – Baghdad: Iraqi al-Amal Association. – 2023. – P. 32–39.

[358] Закон № 22 от 2020 г. «О медицинском страховании» // al-Waqā’i‘ al-‘Irāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 2021. – № 4614.

[359] Закон № 22 от 2020 г. «О медицинском страховании» // al-Waqā’i‘ al-‘Irāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 2021. – № 4614. - Ст. 5.

[360] Закон № 22 от 2020 г. «О медицинском страховании» // al-Waqā’i‘ al-‘Irāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 2021. – № 4614. - Ст. 6.

[361] Закон № 22 от 2020 г. «О медицинском страховании» // al-Waqā’i‘ al-‘Irāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 2021. – № 4614. - Ст. 7.

планировании закупок и формировании тарифной политики. Данные инструменты рассчитаны на обеспечение предсказуемого финансирования медицинской помощи и непрерывности лечения, однако фактическое состояние иракского здравоохранения выявляет разрыв между нормативной моделью и реальными возможностями ее реализации. По официальным данным, на 10 000 жителей приходится лишь шесть врачей; свыше 30% медицинского оборудования признано устаревшим либо неработающим; бюджет Министерства здравоохранения за последние пять лет сократился на 15%[362]. Более того, по оценкам экспертов, здравоохранение Ирака характеризуется недофинансированием, дефицитом врачей и среднего персонала, длительными очередями и перебоями с поставками жизненно необходимых препаратов, включая противоопухолевые средства[363]. Неудивительно, что при отсутствии доступного страхования многие граждане вынуждены обращаться к частным клиникам, и это негативно сказывается на семейном бюджете[364]. Показательно, что доступ к медицинской помощи имеют лишь 48% сельского населения против 88% жителей городов – так, создается неравенство в реализации конституционных прав[365], противоречащее базовому положению Конституции о равном праве на медицинскую помощь.

Несмотря на закрепление здравоохранения в качестве приоритетного социального права, исследователи и международные организации констатируют серьезные институциональные проблемы. Так, в международном аналитическом отчете подчеркивается, что «десятилетия конфликтов, санкций и пренебрежения здравоохранением привели к разрушению системы и массовой миграции

---

[362] Армих, Р. Х. Роль прокуратуры в гражданском процессе: исследовательская работа / Р. Х. Армих ; под ред. А. С. Абдуррахмана ; Совет судей Иракского Курдистана. – Эрбиль, 2024. – 42 с.

[363] Universal Health Coverage for Better Social Protection: The Case of Iraq [Electronic resource] // Arab Reform Initiative. – URL: https://www.arab-reform.net/publication/universal-health-coverage-for-better-social-protection-the-case-of-iraq/ (дата обращения: 05.04.2025).

[364] Ferreira-Snyman, M. P. The erosion of state sovereignty in public international law: towards a world law? : Doctoral thesis. – Johannesburg : University of Johannesburg, 2009. – p. 78-92.

[365] Армих, Р. Х. Роль прокуратуры в гражданском процессе: исследовательская работа / Р. Х. Армих ; под ред. А. С. Абдуррахмана ; Совет судей Иракского Курдистана. – Эрбиль, 2024. – 42 с.

квалифицированных специалистов»[366]. Современная система, как отмечается в научной литературе, страдает дезорганизацией, кадровым дефицитом, фрагментацией и коррупционными проявлениями, что фактически приводит к формированию «двухуровневого» здравоохранения: относительно качественная помощь оказывается лишь обеспеченным слоям населения, тогда как для большинства граждан она остается формально доступной, но в действительности – недостаточной по объему и качеству[367].

В то же время следует отметить и позитивные тенденции. Так, Национальная стратегия здравоохранения для женщин, детей и подростков на 2024–2030 гг. прямо диагностирует системные трудности – кадровые дефициты, перебои с лекарственным обеспечением, недостатки маршрутизации пациентов и низкое качество услуг в реферальных стационарах. Документ устанавливает измеримые индикаторы для доноров, Министерства здравоохранения и страховых органов, а Всемирный банк оказывает технико-финансовую поддержку при внедрении страховой модели, предусмотренной Законом № 22[368]. Для прокурорско-судебной практики данное обстоятельство имеет принципиальное значение, так как появляются юридически верифицируемые критерии, по которым возможно оценивать качество и доступность медицинской помощи. Наличие таких ориентиров позволяет надзорным и судебным органам устанавливать факт нарушения, выявлять причинно-следственную связь между дефектами оказания помощи и наступившими последствиями, а при наличии предусмотренных законом оснований – разрешать вопрос о возмещении причиненного ущерба.

---

[366] Country policy and information note: Medical and healthcare issues, Iraq. August 2024 (accessible) [Electronic resource] // GOV.UK. – URL: https://www.gov.uk/government/publications/iraq-country-policy-and-information-notes/country-policy-and-information-note-medical-and-healthcare-issues-iraq-august-2024-accessible (дата обращения: 05.04.2025).

[367] Abdulhasan Z. M., Moradi G., Hoorsan H., Bolbanabad A. M. Assessing Health System Responsiveness in Iraq: A Comprehensive Evaluation through Cross-Sectional Study // Med J Islam Repub Iran. – 2025. – Vol. 39. – P. 67.

[368] Iraq National Strategy for Women, Children and Adolescent Health 2024–2030 [Electronic resource]. – URL: https://extranet.who.int/countryplanningcycles/sites/default/files/planning_cycle_repository/iraq/national_strategy_women_children_health_2024-2030.pdf (дата обращения: 05.04.2025).

Показательным является постановление Федерального Верховного суда Ирака от 14 мая 2023 г. по делу № 60/2022, которым отдельные положения Закона № 22, включая фрагмент ст. 27(III)(a), признаны неконституционными ввиду их несоответствия ст. 14 Конституции, закрепляющей принцип равенства перед законом. Тем самым Суд подтвердил недопустимость таких нормативных различий, которые ставят граждан в неравное положение при реализации социально значимых прав. Впоследствии Министерство юстиции опубликовало обновленный текст закона на арабском и английском языках с учетом правовых позиций Суда. Это повлекло приведение параметров доступа к медицинской помощи, а также компетенции страхового органа в соответствие с требованиями равенства и правовой определенности. Заслуживает внимания и позиция стороны прокурора. В рассматриваемом деле она поддержала необходимость устранения дискриминационных барьеров, прямо сославшись на конституционный принцип равенства. Подход представляется юридически оправданным, поскольку позволяет использовать механизмы конституционного контроля для защиты права на медицинскую помощь от необоснованных ограничений.

Самой важной сферой иракского права представляется защита несовершеннолетних, а именно – детства и материнства[369], однако даже здесь сохраняются серьезные разрывы между нормативными предписаниями и их фактической реализацией. Нормативная рамка задается ст. 29 и ст. 30 Конституции Ирака, которые возлагают на государство обязанность обеспечивать охрану материнства и детства, создавать условия для полноценного развития ребенка, а также гарантировать социальную защиту, надлежащее жилье и достойный уровень жизни.

Правовой фундамент защиты формируется несколькими блоками отраслевых актов. Прежде всего, Закон № 188/1959 «О личном статусе»[370], или унифицированный семейный закон, регулирует институты брака, развода, опеки

[369] Al-Kalabi M. R. A. H. The role of criminal law in protecting the family entity // Al-Qadisiyah Journal for Humanities Sciences. – 2022. – Vol. 25, № 2. – P. 43-464.

[370] Закон № 188 от 1959 г. «О личном статусе» // al-Waqā'iʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 1959. – № 2800.

(hadanah) и попечительства (wilayah). Именно нормы данного закона применяются в судах по личному статусу, упомянутых в параграфе 1.2; прокуратура, согласно ст. 6 закона № 49/2017 «О публичном обвинении», имеет право участвовать в судебных процессах. В частности, в личностатусных судах, рассматривая дела об опеке, содержании, перемещении ребенка и иных правовых отношениях. Например, согласно ст. 57, определяется право ребенка проживать с матерью, что коррелирует с порядками РФ, где несовершеннолетние дети, в соответствии с решениями суда по бракоразводным процессам, чаще остаются с матерями.

Примечателен Закон № 76 от 1983 г. «О благосостоянии несовершеннолетних»[371], который закрепил основы ювенальной юстиции: создание специализированных судов, приоритет реабилитационных мер, процессуальные гарантии и обязательное участие прокурора на всех стадиях – от рассмотрения дела до контроля исполнения принятых решений.

Более того, специально созданные руководства для судей и прокуроров[372] конкретизируют эти полномочия, фиксируя «лучшие интересы ребенка»[373] в качестве решающего критерия при выборе правовой позиции. Вместе с положениями вышеупомянутого Закона № 76/1983 данные нормы закрепляют постоянное присутствие прокурора в ювенальных судах, его право инициировать кассационное пересмотрение решений и обязанность надзора за исполнением мер воспитательного воздействия. В международных отчетах подчеркивается приоритет непрерывной реабилитации над карательным уклоном, что соответствует международным стандартам в сфере правосудия[374].

---

[371] Закон № 76 от 1983 г. «О благосостоянии несовершеннолетних» // al-Waqā’iʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 1983. – № 2978.

[372] Guidelines for Juvenile Justice in Iraq: For Judges and Prosecutors [Electronic resource] // Joint Justice Centre. – 2018. – URL: https://juvenilejusticecentre.org/wp-content/uploads/2019/02/Guidlines-for-Judges-and-Prosecutors-Dec-2018-Final-Version-Eng.pdf (дата обращения: 05.04.2025).

[373] Перевод автора с арабского.

[374] Study of Formal and Informal Juvenile Justice System in Iraq [Electronic resource]. – 2019. – URL: https://justicewithchildren.org/sites/default/files/library/attachments/Study%20of%20formal%20and%20informal%20juvenile%20justice%20system%20in%20Iraq.pdf (дата обращения: 05.04.2025).

Практика правоприменения в сфере защиты прав несовершеннолетних в основном связана с семейным правом и проблемой ранних браков. Ярким примером нарушения прав граждан, особенно детских прав является Закон Джафари, или «Джафарийский кодекс» – законопроект 2014 г., который в свое время был отклонен из-за диких положений. Однако в феврале 2025 года парламент Ирака принял Закон № 1 о внесении изменений в Закон о личном статусе № 188 от 1959 года, вводящий опцию применения джафаритского шиитского кодекса (мудванна) для мусульманских пар. Конкретные положения, разработанные Шиитским фондом, были утверждены в августе 2025 года и вступили в силу через шесть месяцев[375].

Закон Джафари включает регрессивные нормы, в частности, снижение минимального возраста брака: для девочек – до 15 лет с судебного разрешения (п. 5 ст. 2), для мальчиков – до 14 лунных лет, что противоречит международным стандартам, а именно ст. 1. Конвенции о правах ребенка[376].

Более того, согласно ст. 81 данного закона, мать утрачивает опеку над детьми в случае повторного брака; при разводе опека сохраняется лишь до семи лет, после чего передается отцу или родственникам по отцовской линии. Статьи 314 и 316 ограничивают имущественные права женщин – вдова наследует только движимое имущество или символическую компенсацию, тогда как недвижимость переходит в шиитский вакуф (религиозный суд). Статьи 10, 67 и 68 регулируют содержание (нафаку) и устанавливают утрату этого права в случае нушуз (неповиновения), включая уход жены без разрешения мужа. Предусмотрена также обязательность обращения судей к религиозным авторитетам при разрешении споров.

Очевидно, данный закон противоречит ст. 14 Конституции Ирака, гарантирующей равенство всем людям, а также Конвенции о правах ребенка.

---

[375] Свод шариатских положений по вопросам личного статуса в соответствии с шиитским джафаритским мазхабом : приложение к Закону № 1 от 2025 г. «О внесении изменений в Закон о личном статусе № 188 от 1959 г.» // Al-Waqāʾiʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 6.10.2025. – № 4843.

[376] Конвенция о правах ребенка. Нью-Йорк, 20.11.1989. [Электронный ресурс]. – ООН. – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml (дата обращения: 05.04.2025).

Международные организации осудили данное правовое решение в Республике Ирак; международные эксперты неоднократно указывали, что допускаемый религиозной юрисдикцией минимальный возраст зрелости может фактически легитимировать браки с девочками 9–15 лет и резко ограничить материнскую опеку[377]. В правозащитных отчетах фиксировались неблагоприятные последствия нерегистрируемых или исключительно религиозных браков: отсутствие у детей правового статуса, трудности с регистрацией рождения, ограниченный доступ к социальным услугам и пособиям[378]. В конце 2024 г. структуры ООН и ведущие НПО публично предостерегали против размывания гарантий Закона № 188/1959, акцентируя риск для несовершеннолетних девочек. В делах о принудительных и ранних браках, а также при оспаривании религиозных союзов без регистрации прокуроры, опираясь на ст. 29 Конституции и ст. 57 Закона № 188/1959, инициируют проверки в личностатусных судах, дают заключения и обжалуют решения в интересах ребенка[379].

В отличие от Республики Ирак, в России ст. 13 и 66 Семейного кодекса обеспечивает секулярное равенство: брак с 18 лет (исключения – до 16), равное наследование и опеку в интересах ребенка[380]. Также в Российской Федерации не распространена проблема торговли людьми, с чем борются в Ираке даже на законодательном уровне. Итак, в государстве регулируется противодействие торговле людьми и сексуальной эксплуатации несовершеннолетних, что закреплено в Законе № 28 от 2012 г. «О борьбе с торговлей людьми»; он прямо

---

[377] Ирак: незарегистрированные браки вредят женщинам и детям = العراق: غير الزواج عقود والأطفال بالنساء تضر المسجلة [Электронный ресурс] // Human Rights Watch. – 03.03.2024. – URL: https://www.hrw.org/ar/news/2024/03/03/iraq-unregistered-marriages-harm-women-and-children (дата обращения: 05.04.2025).

[378] Ирак: Легализация детских браков должна быть отменена = العراق - تقنين عن التراجع يجب التاسعة سن في الأطفال زواج [Электронный ресурс] // Human Rights Watch. – 11.03.2014. – URL: https://www.hrw.org/ar/news/2014/03/11/252967 (дата обращения: 05.04.2025).

[379] Proposed amendments to Iraq’s Personal Status Law risk eroding rights of women and children: UN experts [Electronic resource] // United Nations. – 24.09.2024. – URL: https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/09/proposed-amendments-iraqs-personal-status-law-risk-eroding-rights-women-and (дата обращения: 05.04.2025).

[380] Семейный кодекс Российской Федерации : Федер. закон от 29.12.1995 г. № 223-ФЗ : (ред. от 2 июля 2021 г.) // Российская газета. - 1996. - № 17.

возлагает на государственные органы обязанность оказывать помощь жертвам с учетом специфических потребностей детей[381]. Данная норма используется прокурорами как правовое основание для применения щадящих процедур допроса, обеспечения доступа к медицинским и социальным услугам и координации с профильными структурами. В 2024–2025 гг. статистические сведения фиксируют рост числа расследований и приговоров по делам о торговле людьми, появление специализированных судей и внедрение стандартизированных процедур расследования[382].

Важной сферой прокурорского вмешательства остается защита детей от трудовой эксплуатации. Закон № 37/2015 «О труде» закрепляет минимальный возраст для допуска к работе и содержит прямые запреты на любые формы эксплуатации детей[383]. Однако международная оценка за 2023 г. квалифицировала прогресс как минимальный, указав на слабую эффективность инспекционно-прокурорского реагирования на местах и на необходимость реализации межведомственных планов, включая План действий по недопущению вовлечения детей в вооруженные формирования[384]. В этой области прокурорский надзор имеет нормативную основу, но страдает от институциональных ограничений и системных пробелов, что препятствует достижению устойчивых результатов.

По вышеизложенному можно сделать вывод, что в Республике Ирак защита социальных прав в сферах здравоохранения имеет противоречивый характер: при наличии разработанных нормативных гарантий и отдельных успешных случаев судебно-прокурорского реагирования практическая реализация конституционных

---

[381] Закон № 28 от 23.04.2012 г. «О борьбе с торговлей людьми» // al-Waqā’iʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 2012. – № 4236. - Ст. 11.

[382] 2024 Trafficking in Persons Report: Iraq [Electronic resource] // U.S. Department of State. – 2024. – URL: https://www.state.gov/reports/2024-trafficking-in-persons-report/iraq/ (дата обращения: 05.04.2025).

[383] Закон № 37 от 15.10.2015 г. «О труде» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://adsdatabase.ohchr.org/IssueLibrary/IRAQ_Labor%20Law%2037.2015_EN.pdf (дата обращения: 05.04.2025).

[384] 2023 Findings on the Worst Forms of Child Labor: Iraq [Electronic resource] // U.S. Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs. – 2023. – URL: https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child_labor_reports/tda2023/Iraq.pdf (дата обращения: 05.04.2025).

прав в целом сталкивается с серьезными институциональными ограничениями. В то же время в Российской Федерации прокурорская практика обладает четкой нормативной опорой, где прокурор выступает активным процессуальным субъектом – инициатором исков, надзорным органом и участником семейных, жилищных и медицинских споров.

Сравнительно-правовой анализ прокурорской практики и нормативных правовых актов в главе II настоящей диссертации позволяет констатировать, что российская прокуратура, обладая надведомственным статусом, сочетает надзорные, правозащитные и профилактические функции, обеспечивая централизованный и статистически унифицированный контроль за исполнением законодательства о социальных правах. В противоположность этому, иракская модель, встроенная в судебную систему, не располагает сопоставимым инструментарием внесудебного реагирования: действия прокуратуры преимущественно сводятся к судебным процессам, а статистическая отчетность носит фрагментарный характер и не формирует целостной информационной базы, аналогичной российской Государственной автоматизированной системе правовой статистики (ГАС ПС). Следовательно, различия в нормативных и институциональных подходах прямо влияют на характер прокурорского надзора: если в России он носит комплексный и упреждающий характер, охватывая все звенья государственного управления, то в Ираке преимущественно реактивен и судебно ориентирован: акцент делается на антикоррупционные расследования и уголовное преследование. Безусловно, это сужает возможности прокуратуры по защите социальных прав граждан вне рамок уголовного процесса.

ГЛАВА III. ОПТИМИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ ИРАК В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

3.1 Институциональные и правовые проблемы прокурорского надзора в сфере защиты социальных прав граждан

На основе теоретического анализа, изложенного в 1 главе, и анализа практики во 2 главе возможно исследовать выявленные проблемы прокурорского надзора. В данном параграфе проводится научный анализ институциональных и правовых проблем функционирования органов прокуратуры двух стран. Вначале рассматриваются институциональные аспекты: место прокуратуры в системе разделения властей, структура и кадровая организация, степень независимости и ресурсного обеспечения. Затем анализируются нормативно-правовые акты, в которых изложены объем и характер полномочий, закрепленные законом, специальные надзорные инструменты и их достаточность для защиты социальных прав.

Таблица 3.1.1 – Институциональные различия прокуратуры Российской Федерации и Республики Ирак ***(составлено автором на основе сравнительно-правового анализа)***

	Российская Федерация	**Республика Ирак**
Конституционный статус	Не входит ни в одну из ветвей власти; конституционно закреплена как самостоятельный государственный орган (ст. 129 Конституции РФ).	Включена в систему судебной власти; Конституция Ирака относит органы прокуратуры к судебной системе (ст. 89).
Институциональное подчинение	Единая централизованная вертикаль под руководством Генерального прокурора, назначаемого Президентом с одобрения Совета Федерации. Все прокуроры подчинены Генпрокурору.	Прокуратура действует в составе судебной ветви под эгидой Высшего судебного совета; Генеральный прокурор назначается Парламентом по представлению судебного

	Российская Федерация	Республика Ирак
		совета. Подчиненность – внутри судебной системы.
Кадровый корпус	Самостоятельное профессиональное сообщество прокуроров. Прокуроры субъектов РФ назначаются Президентом России по представлению Генерального прокурора (после консультаций с Советом Федерации), а прокуроры городов, районов и приравненные к ним – Генеральным прокурором России.	Прокуроры по статусу приравнены к судьям; назначаются Высшим судебным советом из числа судей или выпускников судебного института. Кадрово прокуратура фактически является частью судейского сообщества.
Финансирование и отчетность	Финансируется напрямую из федерального бюджета; не подотчетна Правительству, но Генпрокурор ежегодно информирует парламент о состоянии законности. Обладает административной автономией.	Финансируется через бюджет судебной власти, отдельной финансовой автономии нет. Прокуратура Ирака отчитывается только перед судебной системой; парламентский контроль законодательно исключен, что повышает независимость от политики, но снижает публичность контроля.
Степень независимости	Формально независима от исполнительной власти; закреплен надведомственный статус[385]. Однако Генеральный прокурор назначается и может быть смещен Президентом, что по факту создает зависимость от главы государства. Сотрудники защищены внутренними	Институционально независима от правительства (исполнительной власти) благодаря принадлежности к судебной ветви. Генеральный прокурор подчинен Высшему судебному совету; прокуратура интегрирована в судебную вертикаль. Отсутствие

[385] Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 47. - Ст. 4472. – Ст. 1.

	Российская Федерация	**Республика Ирак**
	гарантиями (несменяемость, порядок аттестации).	внешнего (политического) контроля повышает формальную независимость, но зависимость от судебного руководства и общие политико-правовые риски (например, давление в условиях федеративных противоречий) сохраняются.

Как следует из таблицы 3.1, прокуратуры России и Ирака занимают различное место в механизме государственной власти, что прямо отражается на характере их надзорной деятельности. Российская модель ориентирована на широкий и охватный контроль за законностью в масштабе всего государства. Она позволяет оперативно реагировать на разнообразные правонарушения, однако порождает проблему рационального управления огромным массивом задач при ограниченности кадровых и финансовых ресурсов. В Ираке, напротив, прокуратура организационно включена в систему судебной власти. Подобная конструкция формально уменьшает степень прямого политического воздействия, однако одновременно сужает пространство ее самостоятельности: позиции прокуроров во многом соотносятся с подходами Высшего судебного совета, тогда как материально-ресурсная база нередко оказывается недостаточной даже для исполнения базовых полномочий.

К числу актуальных институциональных затруднений, обнаруживаемых в обоих государствах, относятся следующие обстоятельства.

1) несоразмерность объема полномочий и реальных возможностей, когда широкий круг надзорных полномочий российской прокуратуры объективно требует значительных кадровых, финансовых и организационных ресурсов – при их недостаточности расширение компетенции способно снижать результативность работы;

2) практическая реализация принципа независимости, т. е. формально закрепленная самостоятельность прокуратуры не всегда получает выражение в правоприменении, и ее пределы могут сужаться жесткой вертикалью подчинения, а также рисками внешнего влияния, что осложняет поддержание объективности надзора, особенно при взаимодействии с органами исполнительной власти;

3) слабая институционализация (по нашему мнению, в Ираке), где прокуратура как сравнительно реформируемое учреждение еще не обладает устойчивой структурой и полноценными механизмами работы;

4) кадровый дефицит, вызванный в Ираке оттоком квалифицированных специалистов вследствие длительных вооруженных конфликтов (Ирано-иракская война 1980–1988 гг., война в Персидском заливе 1990–1991 гг., Иракская война 2003–2011 гг.), а также международных санкций, действовавших в отношении Ирака в 1990–2003 гг.; при этом в России проблема выражается преимущественно в текучести кадров, высокой служебной нагрузке и региональной неравномерности кадрового обеспечения;

5) политические риски, которые в Республике Ирак выражаются в возможности давления внутриполитической конъюнктуры и противоречиях между центральными органами государственной власти и регионами (в частности, в отношениях Багдада и Курдистана в Республике Ирак), тогда как для Российской Федерации дискуссионным остается вопрос о степени фактической независимости прокуратуры от органов исполнительной власти при формальной закрепленности принципа деполитизации.

Исследователи справедливо подчеркивают, что после конституционного закрепления статуса прокуратуры в 1993 г. ожидалось поступательное и стабильное развитие института[386]. Российская прокуратура вместе с тем продолжает приспосабливаться к меняющимся государственно-правовым реалиям. Показателен опыт реорганизации Следственного комитета, который в

[386] Маринкин Д.Н., Маленьких Ю.В. Актуальные проблемы прокурорского надзора в Российской Федерации // Вестник Прикамского социального института. - 2021. - № 3 (90). - С. 63-67.

определенный период находился в системе прокуратуры. Подобное институциональное совмещение затрагивало принцип единства управления и вызвало обоснованную дискуссию в научной среде, а последующее выведение Следственного комитета из подчинения Генеральной прокуратуре позволило восстановить организационную цельность прокурорской системы.

При этом сохраняется иная проблема – несоответствие между чрезвычайно широким объемом надзорных полномочий и имеющимися ресурсными возможностями. На прокуратуру возложен надзор за исполнением законов в самых различных сферах: от экономики и бюджетных отношений до труда, здравоохранения и социальной защиты. Если кадровый потенциал ограничен, а финансирование недостаточно, возрастает риск подмены содержательного надзора формальными процедурами и поверхностными проверками.

Сложность создает в том числе необходимость осуществлять надзор в отношении органов исполнительной власти, включая федеральные министерства, ведомства и должностных лиц субъектов Российской Федерации. В подобных обстоятельствах сохранение объективности, процессуальной самостоятельности и устойчивости к административному воздействию становится серьезным институциональным испытанием, особенно на региональном уровне, где прокуроры постоянно взаимодействуют с органами публичной власти на местах.

Для прокуратуры Ирака институциональные затруднения носят иной характер и связаны прежде всего с незавершенностью организационного становления и ограниченностью ресурсной базы. Действующая модель получила нормативное оформление сравнительно недавно – после принятия Закона № 49 от 2017 г. «О публичном обвинении», вследствие чего процесс институционального укрепления продолжается. Включение прокуратуры в судебную систему формально снижает вероятность прямого вмешательства со стороны исполнительной власти, однако одновременно сужает пространство административной самостоятельности. Кадровый потенциал органов прокуратуры был серьезно ослаблен десятилетиями вооруженных конфликтов и международной изоляции. Это выразилось в оттоке квалифицированных юристов, недостатке

специалистов по защите социальных прав, а также в ослаблении профессиональной преемственности кадрового корпуса.

Финансирование и материально-техническое обеспечение прокуратуры осуществляется через судебную власть, что приводит к конкуренции за ресурсы и ограничивает возможности для институциональных инициатив, включая формирование функциональной специализации по направлениям защиты социальных прав граждан. При этом политические факторы продолжают оказывать опосредованное влияние: конфессиональная и региональная фрагментация страны осложняет исполнение прокурорских предписаний, а напряженные отношения между федеральным центром и автономными образованиями препятствуют формированию единообразной практики. Международные наблюдатели фиксируют, что многолетняя нестабильность «привела к разрушению системы управления и массовой миграции квалифицированных специалистов» в Ираке, что фактически создало институциональный вакуум, в условиях которого прокуратура вынуждена исполнять возложенные на нее задачи без достаточных ресурсов и влияния: «Судебная система перегружена, ее эффективность сдерживается коррупцией, отсутствием независимости <…> недостаток судей, адвокатов и прокуроров затрудняет борьбу с преступностью, многие из них подвергаются угрозам или погибают»[387].

Наряду с институциональными аспектами, значительные различия прослеживаются и в нормативно-правовом регулировании деятельности прокуратуры. В обеих странах этот институт действует на основе специальных законов: в России – Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», в Ираке – Закона № 49 от 2017 г. «О публичном обвинении». Оба акта закрепляют компетенцию и задачи органов прокуратуры, однако их содержание отражает разные модели надзора. Российский закон ориентирован на комплексный охват всех сфер публичных отношений с сохранением института общего надзора и широкой системой правовых средств

[387] Organized Crime Index 2021: Iraqi profile [Electronic resource]. – URL: https://ocindex.net/2021/country/iraq (дата обращения: 05.04.2025).

реагирования. Иракский закон, напротив, выстраивает модель прокуратуры как части судебной системы, что ограничивает спектр надзорных функций процессуальными рамками судопроизводства. Для наглядности основные направления и полномочия прокуроров в Российской Федерации и Республике Ирак систематизированы в сравнительной таблице 3.1.2.

Таблица 3.1.2 – Сравнительный анализ полномочий прокурорского надзора в России и Ираке

Направление надзора	**Российская Федерация**	**Республика Ирак**
Общий надзор за законностью	Широкий: проверка актов и действий органов власти, протесты, представления, предостережения.	Отсутствует как самостоятельная функция; вмешательство возможно только через суд.
Уголовное преследование	Надзор за следствием и дознанием, поддержание обвинения в суде; часть функций передана Следственному комитету.	Центральная функция: возбуждение дел, участие в следствии и суде; прокурор выполняет функции следственного судьи.
Участие в гражданском процессе	Широкое: иски в защиту прав граждан, неопределенного круга лиц, заключения по делам.	Ограниченное: участие лишь в предусмотренных законом случаях (Закон № 49/2017 «О публичном обвинении»).
Акты реагирования	Протест, представление, постановление, предостережение (внесудебные меры).	Отсутствуют; прокурор действует процессуальными средствами только в суде.
Специализация и социальные права	Существуют специализированные прокуратуры (военные, транспортные, природоохранные и т. д.); в систему прокуратуры также входят научные и образовательные организации и редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами; централизованная статистика.	Специализированных прокуратур нет; охват фрагментарный, статистика неполная.

Из представленной таблицы 3.1.2 видно, что российское законодательство наделяет прокуратуру куда более широким спектром полномочий, особенно вне сферы уголовного судопроизводства, тогда как в Ираке возможности прокурорского вмешательства ограничены рамками судебной компетенции. Российская модель сохраняет институт «общего надзора» – надведомственного контроля за законностью в деятельности любых органов и лиц. Этот институт, доставшийся в наследство от советской правовой системы, позволяет прокурорам реагировать на малейшие нарушения закона, не дожидаясь начала судебного спора или возбуждения уголовного дела. Например, прокурор вправе опротестовать незаконный нормативный акт муниципалитета или внести представление об устранении нарушений в адрес министерства, если выявлены нарушения трудовых, жилищных или иных прав граждан. Такая проактивная роль делает прокурора своеобразным «институциональным арбитром», обеспечивающим правовую экспертизу решений в разных отраслях публичного управления. Однако обратной стороной является риск подмены специализированных органов и перегрузки прокуратуры работой, не доходящей до стадии судебного разбирательства. В доктрине не раз указывалось, что общий надзор требует четкого определения приоритетов, чтобы прокуратура не распыляла усилия на несущественные нарушения в ущерб системным проблемам.

Иракская модель, как следует из анализа, сконцентрирована на традиционной роли публичного обвинителя. Закон № 49/2017 прямо ограничивает вмешательство прокуратуры судебной защитой. Так, к примеру, для защиты трудовых прав отсутствует императивная норма об участии прокуратуры, и многие трудовые конфликты остаются вне поля зрения прокуроров. Аналогично, Конституция Ирака провозглашает право на охрану здоровья и обязывает государство обеспечивать доступ к медпомощи: « لكل عراقي الحق في الرعاية الصحية وتعنى الدولة بصحة المواطنين وتكفل سبل الوقاية والعلاج بإقامة مختلف المراكز الصحية والمؤسسات الطبية»[388] («У каждого иракца есть право на медицинское обслуживание; государство заботится о здоровье населения и

[388] Конституция Республики Ирак : принята всенародным голосованием 15.10.2005 // al-Waqaʾiʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 2005. – № 4012. - Ст. 31, п. 1.

обеспечивает средства профилактики и лечения путем создания различных типов больниц и медицинских учреждений»[389]). Однако прокуратура не уполномочена вмешиваться в административные решения системы здравоохранения. Граждане, чьи права на лечение нарушены, не могут рассчитывать на прокурорское предписание больнице или Минздраву – им остается лишь судебный путь, который представляется сложным. В результате многие социальные права в Ираке защищены слабо, их соблюдение носит декларативный характер, поскольку нет механизма оперативного прокурорского реагирования вне суда.

Таким образом, правовые пробелы в регулировании деятельности прокуратуры Ирака очевидны. Исследователи констатируют «несистемность правового регулирования, фрагментарность охвата ключевых сфер общественной жизни и ограниченность возможностей прокуратуры по защите прав социально уязвимых групп»[390]. Проще говоря, действующие нормы не дают прокурорам необходимых инструментов для эффективного надзора за соблюдением, например, прав работников, детей или инвалидов. Даже когда в национальном законодательстве закреплены социальные гарантии (как, например, право сирот на обеспечение жильем), их реализация не подкреплена достаточными надзорными механизмами. Для сравнения, в России при выявлении нарушения социальных прав (например, невыплаты зарплаты, отсутствия жилья для детей-сирот, нарушения прав инвалидов) прокурор может вынести акт реагирования, возбудить административное производство против виновного должностного лица, обратиться с иском в суд и проконтролировать исполнение судебного решения.

В Ираке полномочия прокуратуры ограничены: если нарушение не подпадает под состав преступления или явно не угрожает государственным интересам, прямого пути к вмешательству прокуратуры нет.

Следует подчеркнуть, что различия в нормативных подходах отражаются и на статистике: в РФ создается единая правовая статистика (ГАС ПС), куда

---

[389] Перевод автора с арабского языка.

[390] UNODC. Iraq: Trial Monitoring Report 2023 [Electronic resource]. – URL: https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/country-profile/iraq.html (дата обращения: 05.04.2025).

стекаются сведения обо всех нарушениях и мерах прокурорского реагирования. Это позволяет выявлять системные проблемы (например, массовые нарушения трудовых прав в регионе) и принимать организованные меры. В Ираке же отсутствие единой статистической базы не дает целостной картины правоприменения. Данные собираются разрозненно разными ведомствами, что затрудняет анализ. В академических публикациях подчеркивается, что без налаженной системы учета трудно оценить эффективность прокуратуры и правительства в обеспечении социальных прав[391].

Примечательно, что выявленные институциональные и правовые проблемы негативно сказываются на соответствии национальных практик международным стандартам. Международное право и наднациональные рекомендации содержат ряд ориентиров для организации прокуратуры и защиты прав граждан, на которые следует обратить внимание.

В научной литературе и международных документах одним из базовых вопросов рассматривается независимость и беспристрастность прокуратуры. Так, Основные руководящие принципы ООН, касающиеся роли прокуроров[392], подчеркивают, что государства обязаны гарантировать высокий уровень профессиональной квалификации прокуроров, их независимость и защиту от любого неправомерного воздействия. В этом контексте российская и иракская модели демонстрируют как определенные преимущества, так и уязвимые стороны.

В Российской Федерации формально закреплена самостоятельность прокуратуры от органов исполнительной власти. Вместе с тем, как справедливо отмечается в доктрине, практика назначения и освобождения Генерального прокурора исключительно по усмотрению главы государства воспринимается как несовершенное воплощение принципа независимости. В Республике Ирак,

---

[391] Каух, П.В. Проблемы совершенствования прокурорской деятельности в России // Инновации, наука, образование. - 2021. - № 32. - С. 293-305.

[392] Основные руководящие принципы ООН, касающиеся роли прокуроров (1990) [Электронный ресурс]. – Приняты Восьмым конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана, 27.08–07.09.1990). – URL: https://digitallibrary.un.org/record/161788?ln=ru (дата обращения: 05.04.2025).

напротив, включение прокуратуры в судебную ветвь власти позволило устранить непосредственное влияние правительства, что в целом отвечает логике континентальной модели. Однако здесь возникает иная проблема: отчетность исключительно перед судебными органами снижает уровень транспарентности и ограничивает механизмы внешнего контроля. В этой связи показательными являются позиции Совета Европы, выраженные в Рекомендациях от 6.10.2000 г.[393] и в Рекомендациях от 19.09.2012[394], где подчеркивается необходимость подотчетности и прозрачности деятельности прокуратуры, особенно при реализации некриминальных функций. Сравнительный анализ позволяет заключить: в России проблема кроется в чрезмерной широте полномочий прокуратуры и необходимости их четкой регламентации, тогда как в Ираке деятельность прокуратуры излишне ограничена рамками судебного процесса, что препятствует полноценной реализации задач по защите прав человека.

Аспектом анализа является также обеспечение социальных и трудовых прав, что соответствует стандартам Международной организации труда (МОТ) и профильных структур ООН. Речь идет о таких направлениях, как охрана труда, справедливая оплата, социальное обеспечение, запрет детского труда и небезопасных условий. Российская прокуратура в значительной мере выполняет эти задачи: рассматривает обращения граждан о задержках заработной платы, инициирует привлечение работодателей к ответственности, добивается устранения нарушений охраны труда. Тем самым в российской правоприменительной практике фактически имплементируются положения конвенций МОТ № 81[395] и №

---

[393] Совет Европы. Рекомендация Комитета министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия (06.10.2000) [Электронный ресурс]. – URL: https://www.refworld.org/legal/resolution/coeministers/2000/en/31721 (дата обращения: 05.04.2025).

[394] Recommendation CM/Rec(2012)11 of the Committee of Ministers to member States on the role of public prosecutors outside the criminal justice system (19.09.2012) [Electronic resource]. – URL: https://rm.coe.int/16807096c5 (дата обращения: 05.04.2025).

[395] Конвенция МОТ № 81 «Об инспекции труда в промышленности и торговле» (Женева, 11.07.1947) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40normes/documents/normativeinstrument/wcms_c081_ru.htm (дата обращения: 05.04.2025).

129[396], хотя прокуроры формально и не являются трудовыми инспекторами. В то же время Республика Ирак демонстрирует существенные проблемы: фиксируются многочисленные случаи эксплуатации детского труда и торговли людьми, по которым прокурорская реакция остается недостаточной. Это объясняется как ограниченным законодательным мандатом (отсутствием обязанности вмешиваться в отношения вне уголовной сферы), так и слабостью институциональной базы. В итоге практика Ирака не соответствует стандартам Конвенций МОТ № 138[397] и № 182[398], закрепляющих обязательность эффективных мер по защите детей от эксплуатации. Итоговая оценка МОТ за 2023 г. квалифицировала прогресс Ирака как «минимальный», указав на низкую эффективность механизмов вмешательства прокуратуры[399].

Важнейшее направление деятельности – защита прав уязвимых групп в свете международных стандартов прав человека. Российская прокуратура традиционно уделяет приоритетное внимание обеспечению прав несовершеннолетних, сирот, инвалидов, пенсионеров и иных категорий граждан, нуждающихся в повышенной социальной защите. Характерными являются иски прокуроров о предоставлении жилья детям-сиротам и представления органам власти по вопросам обеспечения их прав, что соответствует как положениям Конвенции ООН о правах ребенка[400], так и рекомендациям Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным

---

[396] Конвенция МОТ № 129 «Об инспекции труда в сельском хозяйстве» (Женева, 25.06.1969) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.ilo.org/ru/media/263951/download (дата обращения: 05.04.2025).

[397] Конвенция МОТ № 138 «О минимальном возрасте для приема на работу» (Женева, 26.06.1973) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40normes/documents/normativeinstrument/wcms_c138_ru.htm (дата обращения: 05.04.2025).

[398] Конвенция МОТ № 182 «О запрещении и немедленных мерах по искоренению худших форм детского труда» (Женева, 17.06.1999) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/multilateral_contract/50679/ (дата обращения: 05.04.2025).

[399] 2023 Findings on the Worst Forms of Child Labor: Iraq [Электронный ресурс]. – U.S. Department of Labor, ILAB. – 2024. – Режим доступа: https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child_labor_reports/tda2023/Iraq.pdf (дата обращения: 05.04.2025).

[400] Конвенция о правах ребенка. Нью-Йорк, 20.11.1989. [Электронный ресурс]. – ООН. – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml (дата обращения: 05.04.2025).

правам[401]. В Ираке же, несмотря на формальное закрепление социальных прав в Конституции 2005 г., их реализация сталкивается с серьезными препятствиями. Международные наблюдатели фиксируют, что практика религиозных судов допускает заключение браков с девочками в возрасте от 9 до 15 лет, что явно противоречит международным стандартам. Прокуратура фактически не обладает полномочиями для вмешательства в такие дела. Ограниченность ресурсов и политические факторы препятствуют должной защите женщин, детей, переселенцев и меньшинств[402]. Такая ситуация не соответствует международным обязательствам по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах[403], а также контрастирует с практикой стран Европы, где прокуроры и омбудсмены активно участвуют в защите уязвимых категорий.

Подводя итог, следует отметить, что прокурорский надзор в России и Ираке в его нынешнем виде лишь частично отвечает международно-правовым ожиданиям. В российской системе проблемы связаны преимущественно с оптимальным использованием широких полномочий и обеспечением реальной независимости органов прокуратуры. В иракской системе, напротив, имеет место институционально-правовой дефицит: прокурорская компетенция ограничена, механизмы защиты социальных и трудовых прав недостаточны, а эффективность их реализации крайне низка. Это препятствует полноценной имплементации принципов верховенства права и защиты прав человека, закрепленных как в конституционных, так и в международных обязательствах обеих стран.

---

[401] Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам. Замечание общего порядка № 9 «Применение Пакта во внутреннем праве» (E/C.12/1998/24, 03.12.1998) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.refworld.org/ru/legal/general/cescr/1998/ru/53238 (дата обращения: 05.04.2025).

[402] - 3. Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам. Заключительные замечания по четвертому периодическому докладу Ирака (приняты 09.10.2015) [Электронный ресурс]. – URL: https://uhri.ohchr.org/Document/File/dc2a70ed-76a4-42d1-a304-988779eb4b2c/7C30E67D-D06F-4BDD-840B-B6562EAC5359 (дата обращения: 05.04.2025). - Пп. 7, 8, 9, 10, 12, 16, 17.

[403] Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 16.12.1966; вступил в силу 03.01.1976) [Электронный ресурс]. – ООН. – Режим доступа: https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights (дата обращения: 05.04.2025).

Проведенный анализ институциональных и правовых проблем показал, что модели прокурорского надзора России и Ирака эволюционировали в разных направлениях и каждая имеет свои существенные недостатки.

Российская прокуратура, выступая мощным надзорным органом с универсальной компетенцией, сталкивается с перегруженностью из-за обилия обязанностей, требующих пропорционального усиления ресурсного, кадрового и нормативного обеспечения. Одновременно сохраняется задача укрепления гарантий независимости прокуроров – как от внешнего давления, так и внутри системы, где высокая централизация должна уравновешиваться внутренними сдержками для предотвращения злоупотреблений.

Иракская прокуратура, напротив, нуждается в расширении своих правовых возможностей и институциональном укреплении. Выявленные пробелы – фрагментарная нормативная база, узость полномочий вне уголовного процесса, недостаток специализированных звеньев – не позволяют ей эффективно выполнять роль гаранта законности и прав граждан. В результате ряд социальных прав в Ираке остаются без действенного надзора, что противоречит как национальной конституции, так и духу международных стандартов. Таким образом, в обеих странах появилась необходимость реформ прокуратуры.

3.2 Пути повышения эффективности деятельности органов прокуратуры по защите социальных прав граждан

Оптимизация деятельности прокуратуры тесно связана с вопросом повышения ее эффективности. На основе 1 и 2 глав настоящей диссертации становится очевидным, что повышение эффективности работы органов прокуратуры в Российской Федерации и Республике Ирак необходимо, так как существующая практика деятельности в сфере защиты социальных прав несовершенна.

Согласно толковому словарю Ожегова, совершенство – это полнота всех достоинств, высшая степень какого-нибудь положительного качества[404]. Во-первых, эффективность представляет собой следствие какого-либо действия, при этом такой результат должен быть действенным[405]. Во-вторых, ученые говорят о КПД (качестве) каждого действия[406]. Иначе говоря, эффективность есть качество социально-значимой стороны действия, так как любое действие включает в себя и нейтральные элементы.

Одним из путей улучшения работы российской прокуратуры в социальной сфере является создание и развитие функциональной специализации в рамках действующей организационной структуры органов прокуратуры по отдельным направлениям защиты социальных прав (трудовые, жилищные права, здравоохранение, защита прав несовершеннолетних). В настоящее время в структуре прокуратуры РФ существуют специализированные органы (например, природоохранные, транспортные прокуратуры и др.), которые доказали свою эффективность в соответствующих отраслях надзора. Однако защита социальных прав, таких как права в области труда, обеспечения жильем, здравоохранения, социального обеспечения, образования и пр., пока не выделена организационно в самостоятельное направление, хотя объем работы является весьма значительным.

Статистика свидетельствует, что только за один год прокуроры в России предъявляют сотни тысяч исков в социальных сферах. К примеру, в 2024 г. прокурорскими проверками было выявлено свыше 424 500 нарушений законодательства только в сфере ЖКХ, причем права 461 000 граждан удалось восстановить по результатам принятых мер[407]. Такой массив дел наглядно

---

[404] Толковый словарь русского языка: Около 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов. - М., АСТ. - С. 594.

[405] Словарь современного русского литературного языка / Глав. ред.: чл.-кор. АН СССР В. И. Чернышев (глав. ред.) и др.; Акад. наук СССР. – М.-Л.: Издательство Академии Наук СССР, 1950. – 13140 с.

[406] Тирский, В. В. К понятию эффективности правовых норм (о смысловом содержании понятия «эффективность») // Актуальные вопросы борьбы с преступностью. - Томск. 1984. - С. 37-47.

[407] Прокуратура Российской Федерации. Прокурорские проверки в сфере жилищно-коммунального хозяйства в 2024 г. выявили более 424 500 нарушений закона, восстановлены права 461 000 граждан [Электронный ресурс] // Ведомости. – 14.03.2025. – URL:

указывает на потребности в узкоспециализированном надзоре: отдельные подразделения или группы прокуроров, сосредоточенные именно на социально-правовой проблематике, могли бы повысить эффективность работы за счет более глубокого понимания специфики этих нарушений и концентрации ресурсов.

Научная обоснованность данного предложения подтверждается тем, что чрезмерная нагрузка на общую систему прокуратуры при защите социальных прав уже стала предметом внимания исследователей. Расширение полномочий прокуроров в гражданском судопроизводстве (например, изменение ст. 45 ГПК РФ в 2009 г., позволившее прокурору обращаться в суд в интересах граждан по широкому кругу социальных прав) привело к резкому росту числа дел, инициируемых и сопровождаемых в судах прокурорами. По мере возрастания доверия граждан к прокуратуре люди все чаще обращаются за защитой нарушенных прав именно к прокурорским работникам. В результате возникает трудность: на уровне районных прокуратур существенно возрастает нагрузка, что, как отмечается, может негативно влиять на качество подготовки к судебным заседаниям. В научной литературе подчеркивается наличие «дилеммы»: либо увеличивать штатную численность работников прокуратуры, либо фактически ограничивать число принимаемых прокурором к ведению исков ввиду перегрузки[408].

Развитие функциональной специализации в рамках организационной структуры органов прокуратуры по направлениям защиты социальных прав (трудовые, жилищные права, здравоохранение, защита прав несовершеннолетних) представляется оптимальным решением данной проблемы. Это позволит перераспределить нагрузку, сосредоточив усилия специально выделенных прокуроров на наиболее приоритетных направлениях защиты социальных прав – например, отдельно в сфере трудовых прав, пенсионного обеспечения, охраны

---

https://www.vedomosti.ru/society/articles/2025/03/14/1097951-prokurori-viyavili-bolee-424-500-narushenii-zakonov-v-sfere-zhkh (дата обращения: 05.04.2025).

[408] Ковалев, А. А. Защита органами прокуратуры РФ социальных прав граждан в судах общей юрисдикции: текущее состояние и перспективы // Теория и практика общественного развития. – 2019. – № 5. – С. 114–123.

здоровья, жилищных прав и т.д. – что повысит профессиональную экспертизу в каждой из этих областей. Кроме того, узкая специализация обычно способствует выработке единообразной практики надзора и более эффективному выявлению типичных нарушений. Для решения проблемы и совершенствования защиты социальных прав граждан предлагается дополнить статью 17 Федерального Закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»: «В системе органов прокуратуры допускается закрепление направлений надзора за соблюдением социальных прав граждан за соответствующими структурными подразделениями в рамках действующей организационной структуры, а также развитие функциональной специализации деятельности прокуратуры по данным направлениям».

Сравнительно-правовой аспект также подтверждает целесообразность данного шага: в ряде зарубежных государств (например, во Франции) реализуются элементы организационной специализации деятельности прокуратуры, включая выделение направлений работы по делам о защите уязвимых групп населения[409]. Российская модель специализированных прокуратур, хотя пока и не охватывающая напрямую всю социальную сферу, может служить ориентиром – ее развитие в направлении защиты социальных прав будет логичным продолжением тенденции дифференциации прокурорского надзора.

Более того, предлагается выделение направления деятельности прокуратуры, связанного с защитой социальных прав граждан, путем дополнения статей 21 и 22 ФЗ «О прокуратуре РФ». Данное уточнение позволит органам прокуратуры официально пользоваться инструментами прокурорского надзора именно в социальной сфере, а не только в рамках общего надзора за законностью.

Также представляется целесообразным дополнить пункт 1 статьи 22 положением: «Прокурор реализует право на обращение в суд с исковым заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга

[409] Dechepy-Tellier, J. The Public Prosecutor’s Office in the French Legal System // DPCE Online. – 2019. – № 39/4. – P. 12–16.

лиц по делам о нарушениях социальных прав граждан в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации».

Право прокурора обращаться в суд в защиту неопределенного круга лиц и предъявлять административные иски по делам о нарушениях социальных прав граждан, – это положение также предлагается закрепить в ГПК РФ (п. 1, ст. 45) и в КАС РФ (ст. 39). Такая норма обеспечит расширение процессуальной активности прокуратуры именно в социальной сфере, аналогично статистической практике: по данным Генпрокуратуры РФ, прокуроры ежегодно обращаются в суд в интересах граждан по жилищным, трудовым, пенсионным и иным социальным правам[410].

Кроме того, направлением повышения эффективности является активная цифровизация деятельности органов прокуратуры, особенно в части работы с обращениями граждан и мониторинга ситуаций, связанных с ЖКХ, здравоохранением, честным трудом и жизнью несовершеннолетних. Выявленные в главе 2 проблемы указывают на то, что традиционные методы учета обращений, проверки жалоб и сбора статистики зачастую не позволяют оперативно реагировать на массовые нарушения социальных прав. Количество обращений граждан крайне велико – без использования электронных систем обработка большего объема информации затруднена и может приводить к задержкам в восстановлении прав граждан. Так, переход к «электронной прокуратуре» является актуальным требованием эпохи.

В российской прокуратуре уже предпринимаются шаги в этом направлении: принята Концепция цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры РФ до 2030 г., предусматривающая создание единой защищенной информационной системы, поэтапный перевод документооборота в электронный формат и внедрение искусственного интеллекта[411]. Как отмечают исследователи,

---

[410] Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь–декабрь 2022 г. [Электронный ресурс]. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=85327980 (дата обращения: 09.06.2025).

[411] Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 11.09.2025 № 621 «Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации до 2030 года, а также о внесении изменений в отдельные организационно-

автоматизированные программы, электронный документооборот и даже элементы искусственного интеллекта способны повысить качество и скорость работы прокуратуры, что в итоге будет способствовать укреплению законности[412]. В контексте защиты социальных прав это означает возможность быстрого анализа жалоб граждан, эффективного мониторинга типовых нарушений (например, задержек выплаты зарплат, невыплаты пособий, нарушений при предоставлении коммунальных услуг или медицинской помощи и др.) и своевременного принятия мер реагирования.

Практическим выражением цифровизации могло бы стать создание общедоступного онлайн-реестра жалоб на нарушение социальных прав, интегрированного с внутренними системами учета прокуратуры. Граждане, особенно в отдаленных регионах, получили бы возможность оперативно подать обращение через интернет-приемную, отследить ход его рассмотрения, что повысит доступность прокуратуры для населения. Аналогичные сервисы уже реализованы: например, сегодня обращение в прокуратуру РФ возможно через Единую систему идентификации и аутентификации на портале Генеральной прокуратуры[413], внедряется система электронного учета проверок (Единый реестр проверок)[414], позволяющая отслеживать результаты надзорных мероприятий. В перспективе следует развивать и специальные цифровые инструменты мониторинга социальной сферы. Так, для сферы ЖКХ в России функционирует государственная информационная система (ГИС ЖКХ), данные которой

распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://epp.genproc.gov.ru/ru/gprf/documents/107950257-e5953954/ (дата обращения: 05.10.2025).

[412] Яцуценко, В. В. Проблемы и перспективы внедрения цифровых технологий в деятельность органов прокуратуры // Актуальные проблемы российского права. – 2021. – Т. 16, № 11 (132). – С. 187–193.

[413] Генеральная прокуратура Российской Федерации. Единая система идентификации и аутентификации (ЕСИА) [Электронный ресурс]. – URL: https://esia.gosuslugi.ru (дата обращения: 05.04.2025).

[414] Федеральная служба по аккредитации. Единый реестр проверок [Электронный ресурс]. – URL: https://proverki.gov.ru (дата обращения: 05.04.2025).

используются надзорными органами[415]. Прокуратура могла бы получать оперативный доступ к подобным базам данных (например, о задолженностях по зарплате, о качестве коммунальных услуг, о состоянии больниц и школ по официальным проверкам) и на основе автоматизированного анализа оперативно устранять нарушения.

С целью практической реализации данного предложения целесообразно дополнить ст. 21 ФЗ «О прокуратуре РФ», которая регулирует предметы надзора и полномочия, новым положением, связанным с созданием единой цифровой системы учета нарушений социальных прав, обеспечивающей фиксацию, обработку, анализ и передачу в органы прокуратуры данных о выявленных нарушениях. Это логично, так как единая государственная цифровая система – инструмент осуществления полномочий прокуратуры; цифровая трансформация прокуратуры – от электронной регистрации обращений до использования интеллектуальных систем анализа – является условием повышения результативности надзора за соблюдением социальных прав. Российский опыт и наработки в этой сфере могут быть впоследствии использованы и в других государствах, включая Ирак, где цифровые технологии также востребованы.

Перспективным путем повышения эффективности является налаживание тесного сотрудничества прокуратуры с внешними субъектами – с государственными органами (контролирующими и исполнительными структурами), а также с правозащитными и социально ориентированными негосударственными некоммерческими организациями (НКО). Видится обоснованным ввести обязанность министерств и ведомств автоматически информировать прокуратуру о рисках массовых нарушений (задолженность по зарплате, отказ в медицинской помощи, нарушения прав детей-сирот и др.). Данное положение можно закрепить в ст. 22 ФЗ «О прокуратуре РФ», которая регулирует обязанности органов власти: «Органы государственной власти, органы местного

[415] Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. Государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства (ГИС ЖКХ) [Электронный ресурс]. – URL: https://dom.gosuslugi.ru (дата обращения: 05.04.2025).

самоуправления, государственные внебюджетные фонды, государственные и муниципальные учреждения направляют в органы прокуратуры сведения о выявленных массовых или систематических нарушениях социальных прав граждан, включая нарушения в сфере труда, жилищных прав, здравоохранения, образования, социального обеспечения и защиты прав несовершеннолетних».

В главах 1–2 настоящего исследования отмечалось, что прокуратура, действуя в одиночку, нередко сталкивается с объективными ограничениями в выявлении и устранении многочисленных нарушений социальных прав. Социальные проблемы находятся одновременно в поле зрения различных ведомств и общественных организаций, поэтому координация усилий может дать положительный эффект.

В части взаимодействия с органами власти следует подчеркнуть необходимость опоры на специализированные контролирующие органы. Российское законодательство уже наделяет прокуроров правом требовать от контролирующих органов проведения проверок по фактам нарушений[416]. На практике прокуроры могут направлять материалы в различные инспекции для оперативного реагирования силами этих органов. Однако данное полномочие используется пока недостаточно активно. Причем участие прокурора в защите социальных прав не должно подменять работу других органов, напротив, оптимально выстроенное взаимодействие позволит снизить нагрузку на прокуратуру и ускорить восстановление нарушенных прав.

Так, в настоящей диссертации предлагается модель, при которой при выявлении так называемых «бесспорных» случаев нарушений (например, когда факт нарушения очевиден и требует скорее административного вмешательства, чем судебного разбирательства) активнее привлекать компетентные органы – вплоть до того, чтобы передавать им материалы для возбуждения дел и надзора за устранением нарушений. Прокурор, в свою очередь, может осуществлять контроль

[416] Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 47. - Ст. 4472. – Ст. 22, п. 4.

за качеством и полнотой реагирования со стороны этих органов и, при необходимости, подключаться к делу уже на стадии судебного разбирательства.

Более того, НКО, работающие в сфере защиты прав инвалидов, пенсионеров, детей, потребителей услуг в сфере ЖКХ, нередко обладают ценными данными «с места», получают обращения от граждан и сигнализируют о назревающих проблемах. Однако без официальных полномочий они не всегда могут добиться реальных изменений. Прокуратура, обладая властными инструментами, может посодействовать частным организациям в решении социальных проблем. Уже сейчас предпринимаются шаги к диалогу: проводятся круглые столы на тему взаимодействия прокуратуры и общественных организаций[417], заключаются соглашения о сотрудничестве в отдельных регионах.

Научное обоснование усиления взаимодействия заключается в том, что участие общества повышает прозрачность и подконтрольность работы прокуратуры, а также обеспечивает дополнительный канал для выявления нарушений. Граждане, видя открытость прокуратуры к сотрудничеству с независимыми организациями, будут больше доверять надзорным органам и активнее сообщать о случаях нарушения их социальных прав. В свою очередь, органы власти также выигрывают от такого взаимодействия, поскольку множество социальных проблем решается быстрее в рамках межведомственных рабочих групп с участием прокуратуры и иных органов.

Усиление прозрачности и публичной отчетности деятельности прокуратуры необходимо: деятельность прокуратуры по защите прав будет более эффективной и восприниматься обществом позитивно, если она станет максимально гласной и подотчетной обществу. В российском законодательстве принцип гласности провозглашается, однако его практическая реализация в контексте социальных прав требует дальнейшего развития. Ежегодно Генеральный прокурор РФ выступает с докладом о состоянии законности и правопорядка, где, в числе

[417] Круглый стол «Взаимодействие органов прокуратуры с институтами гражданского общества» [Электронный ресурс] // Университет прокуратуры Российской Федерации. Крымский юридический институт (филиал). – 23.05.2024. - URL: https://www.simagp.ru/n2272.html (дата обращения: 05.04.2025).

прочего, отражаются результаты работы по защите прав граждан. Отчеты представляются в Федеральное Собрание и публикуются, что уже способствует информированию общества.

Однако для усиления публичной отчетности целесообразно внедрить практику регулярного обнародования более детализированных данных именно о состоянии законности в социальной сфере. Например, Генпрокуратура могла бы издавать специальные обзоры или доклады о защите трудовых прав, о надзоре в сфере образования, медицины, жилищного обеспечения и т.п. с указанием выявленных нарушений, принятых мер и результатов их устранения. Подобные тематические отчеты, публикуемые на официальном сайте и распространяемые через СМИ, сделали бы работу прокуратуры более понятной для населения. Для самой прокуратуры открытость тоже полезна, поскольку повышает доверие: согласно исследованиям, активная правозащитная деятельность прокуратуры ведет к росту доверия к ней со стороны граждан.

В свете изложенного автором предлагается п. 2 ст. 4 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» абзацем следующего содержания: «Публичный доклад Генерального прокурора Российской Федерации, а также ежегодные публичные доклады прокуроров субъектов Российской Федерации должны содержать отдельный раздел о состоянии законности в сфере защиты социальных прав граждан, включая сведения о типичных нарушениях, результатах прокурорского реагирования и принятых мерах по восстановлению нарушенных прав.».

Перечисленные выше направления по совершенствованию законодательства Российской Федерации систематизированы и оформлены автором в Приложении 1.

Надо сказать, что данные предложения во многом созвучны с задачами, стоящими перед прокуратурой Республики Ирак, хотя последняя функционирует в ином правовом поле и испытывает специфические трудности. Опыт России может быть полезен Ираку при адаптации к его национальным условиям. Автором внесены предложения для иракской системы с опорой на выявленные проблемы и с учетом возможности применения российских наработок.

Ключевая рекомендация для Ирака – это совершенствование законодательства с целью наделения органов прокуратуры прямой обязанностью (и, соответственно, правомочием) вмешиваться в случаи нарушения социальных прав граждан. Как показывают результаты главы 2, в действующем иракском правопорядке роль прокуратуры в гражданско-правовой сфере ограничена: традиционно прокуратура сконцентрирована на уголовном преследовании, а защита прав граждан в несудебной сфере и в гражданском процессе остается вне ее основного фокуса. Это приводит к тому, что множество нарушений – невыплата заработной платы, незаконные увольнения, отказ в социальных выплатах, дискриминация в доступе к услугам – остаются без должного реагирования, если сами граждане не в состоянии отстаивать свои права. Российский опыт демонстрирует, что придание прокурорам полномочий защищать социальные права в суде существенно меняет ситуацию. После внесения поправок в ст. 45 ГПК РФ (2009 г.) прокуроры получили право обращаться в суд в интересах граждан по широкому перечню социальных споров – от трудовых и жилищных прав до права на охрану здоровья и образования. При этом закон освободил их от необходимости доказывать, что гражданин не мог сам обратиться за защитой (такая обязанность ранее затрудняла участие прокурора). За прошедшие годы этот механизм показал эффективность: прокурорами ежегодно предъявляются десятки тысяч исков, и удовлетворяемость таких исков достигает 98,5%[418], то есть почти в каждом случае права гражданина удается восстановить. Прямое участие прокурора особо востребовано для уязвимых категорий населения – пенсионеров, инвалидов, несовершеннолетних – которые часто не могут самостоятельно защититься.

Для Ирака внедрение аналогичного механизма может стать переломным моментом в защите социальных прав. Речь идет о поправках в процессуальное законодательство, что предусматривает обязанность прокурора вступать в дела о нарушениях социальных прав, особенно когда затрагиваются интересы широкого

[418] Ковалев, А. А. Защита органами прокуратуры РФ социальных прав граждан в судах общей юрисдикции: текущее состояние и перспективы / А. А. Ковалев // Теория и практика общественного развития. – 2019. – № 5(135). – С. 78-82.

круга лиц или незащищенных слоев населения. Необходимо учредить функцию общего прокурорского надзора за соблюдением социальных прав, включив в Закон № 49/2017 «О публичном обвинении» отдельную главу о надзоре за исполнением законодательства в сфере труда, здравоохранения, социального обеспечения, защиты прав детей и жилищных гарантий.

Самостоятельная глава «Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан», разработанная автором на арабском языке *(см. Приложение 2)*, будет закреплять право прокуратуры Ирака на осуществление надзора за соблюдением законодательства о труде; о медицинском страховании и охране здоровья; о социальном обеспечении, пенсиях, пособиях, поддержке инвалидов и внутренне перемещенных лиц, о жилищных правах и распределении государственного жилья. Необходимо предусмотреть право прокурора: запрашивать документы и сведения у министерств и ведомств; проводить проверки совместно с инспекционными службами или самостоятельно; вносить представления об устранении нарушений; инициировать дисциплинарные и коррупционные расследования. Важно закрепить право прокурора предъявлять иски в интересах конкретных граждан (работников, пациентов, получателей пособий); в интересах неопределенного круга лиц (например, при системных нарушениях в конкретной больнице или жилищной программе); предоставить прокурору право обжаловать любые судебные решения и административные акты, затрагивающие социальные права, «в интересах закона», даже если стороны не обжаловали решение.

Применительно к Ираку, где такие социальные проблемы, как безработица и бедность, неоднократно становились причиной массовых протестов[419], институциональное закрепление роли прокурора в качестве защитника социальных прав способно приобрести стабилизирующее значение. При наличии действенного прокурорского механизма гражданин будет понимать, что незаконное увольнение,

[419] Iraq: Reforms Needed to Entrench Stability. Free Expression Under Threat, Continued Impunity for Rights Violations [Electronic resource] // Human Rights Watch. – URL: https://www.hrw.org/news/2024/01/11/iraq-reforms-needed-entrench-stability#:~:text=,in%20its%C2%A0World%20Report%202024 (дата обращения: 05.04.2025).

отказ в выплате пенсии либо иное нарушение социального права не останется без публично-правовой реакции. Разумеется, введение соответствующих полномочий требует детальной процессуальной регламентации. Необходимо определить порядок обращения граждан к прокурору по вопросам защиты социальных прав, установить сроки рассмотрения обращений, закрепить возможность проведения проверки до обращения в суд, урегулировать пределы вмешательства прокуратуры и формы принимаемых решений. Однако первоочередное значение имеет само нормативное признание того, что защита социальных прав относится к сфере компетенции прокуратуры.

В дальнейшем возможно движение по модели, уже апробированной в России: предоставление прокурорам права самостоятельно предъявлять иски и приносить акты реагирования в интересах социально уязвимых категорий граждан без чрезмерных дополнительных ограничений. Такой шаг способен частично восполнить пробелы действующего механизма защиты прав человека в Ираке и приблизить его к подходам, поддерживаемым международными организациями. Неоднократно подчеркивалась необходимость реформ, направленных на обеспечение гражданам достойного уровня жизни и повышение ответственности публичной власти за нарушения прав[420]. Одним из действенных решений могло бы стать возложение на прокуратуру обязанности стоять на страже социальных прав, что создало бы институциональную опору для улучшения положения граждан.

Следующее предложение для прокуратуры Республики Ирак касается кадровых ресурсов. Даже тщательно выстроенные правовые нормы не дадут результата при отсутствии подготовленных специалистов, способных реализовывать новые полномочия на практике. Проведенный анализ показывает, что проблема профессиональной подготовки прокурорских работников в Ираке остается острой: многие не обладают опытом ведения гражданских и административных дел, недостаточно ориентируются в социальном законодательстве и международных стандартах защиты прав человека, длительный

[420] Там же.

период политической нестабильности и изоляции дополнительно ослабил систему профессионального обучения. По этой причине расширение компетенции должно сопровождаться масштабной программой подготовки и переподготовки кадров, ориентированной на защиту социальных прав граждан.

Требуется разработка специальных учебных курсов и образовательных модулей, посвященных социальной проблематике: трудовому праву, законодательству об образовании и здравоохранении, социальному обеспечению, защите прав женщин, детей, лиц с инвалидностью, внутренних переселенцев и иных уязвимых групп. Прокурор должен уверенно владеть национальным законодательством в соответствующих сферах и уметь применять международно-правовые стандарты. Обучение целесообразно строить с учетом как материально-правовых вопросов, так и практики их реализации: порядка собирания доказательств по делам о невыплате заработной платы, особенностей реагирования на массовые нарушения, координации множественных исков, взаимодействия с органами социальной защиты. Необходима также подготовка к работе в цифровой среде и использование аналитических инструментов.

Кроме того, нужна практическая переподготовка действующих прокуроров. Можно внедрить систему стажировок и обмена опытом: например, отправлять группу иракских прокуроров на обучение в страны, где прокуратура успешно работает с социальными делами, в том числе в Россию, где накоплен уже десятилетний опыт в данной сфере. Обратный обмен – приглашение российских экспертов для проведения семинаров в Ираке – также был бы полезен. Сотрудничество между Генеральной прокуратурой России и органами прокуратуры Ирака могло бы включать совместные тренинги, обмен методическими материалами, перевод и адаптацию российских учебных пособий, изданных Университетом прокуратуры Российской Федерации, на арабский язык. Обмен знаний вполне реалистичен в рамках международно-правового сотрудничества, и он позволил бы Ираку перенять лучшие практики, выработанные другой страной с схожей правовой культурой.

Борьба с коррупцией внутри судебной системы (прокуратуры) в Республике Ирак крайне необходима. Такая проблема, как коррупция, была идентифицирована в предыдущих главах как один из главных факторов, подрывающих эффективность работы государственных институтов Ирака, в том числе и прокуратуры. Прокуратура, призванная надзирать за законностью, сама не застрахована от коррупционных рисков: если прокурорские работники вовлечены в коррупционные практики или подвержены внешнему давлению, они не смогут добросовестно защищать права граждан. Более того, коррупция в органах, ответственных за реализацию социальных прав (в министерствах, ведомствах, на местах), приводит к систематическим нарушениям – будь то хищение бюджетных средств, предназначенных на пособия, или взяточничество при предоставлении медицинских услуг. Таким образом, программа реформ должна включать решительные меры по борьбе с коррупцией как внутри прокуратуры, так и в подконтрольных ей сферах.

Для начала, требуется усиление антикоррупционных механизмов внутри системы прокуратуры. Здесь полезно учесть опыт России, где на протяжении последнего десятилетия внедрены нормы о декларировании доходов прокуроров, регулировании конфликта интересов и внутреннем контроле за добропорядочностью сотрудников. В Генеральной прокуратуре РФ существует управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, которое, помимо внешних функций, занимается профилактикой коррупции в самих органах прокуратуры. Для Ирака актуально создать аналогичное внутреннее подразделение, наделенное полномочиями проверять добропорядочность прокуроров, рассматривать жалобы на их неправомерные действия и в целом формировать антикоррупционную этику. Необходимо ввести обязательное декларирование имущества и доходов прокурорских работников, ротацию кадров для предотвращения сращивания с местными элитами, жесткие дисциплинарные меры за любое проявление коррупции. целесообразно провести проверку фактической укомплектованности органов прокуратуры и принципов кадрового отбора, ориентируя назначение работников на профессиональные

заслуги, квалификацию и деловую репутацию. Без этого сохраняется риск воспроизводства патронажных практик, при которых должности распределяются по личным связям, а не по критериям компетентности. Именно такие механизмы нередко формируют зависимость должностного лица от неформальных покровителей и создают почву для коррупционной лояльности. Антикоррупционная политика предполагает и иное направление прокурорской деятельности – усиленный надзор за расходованием средств, предназначенных для социальных нужд. Речь идет о бюджетных ресурсах, направляемых на здравоохранение, образование, жилищные программы, социальные выплаты и поддержку уязвимых групп населения. Для прокуратуры здесь важна не фиксация совершенных нарушений, а своевременное выявление схем хищения, нецелевого использования средств, злоупотребления полномочиями и пресечение действий должностных лиц, извлекающих выгоду из распределения социальных ресурсов.

Важно, что в Ираке уже предпринимаются шаги, направленные на усиление ответственности за коррупционные преступления. Так, в Курдистанском регионе введена практика мониторинга крупных коррупционных дел, сформированы специализированные суды для их рассмотрения, а также поставлен вопрос об укреплении финансовой самостоятельности офиса публичного прокурора. Последняя мера имеет особую ценность, поскольку снижение финансовой зависимости прокурорского органа способно ограничить влияние структур, заинтересованных в сохранении коррупционных связей и административного контроля.

Прокуратура должна стать активным участником антикоррупционной инфраструктуры – тесно сотрудничать с антикоррупционными комиссиями, финансовой инспекцией, принимать участие в расследованиях по незаконному присвоению социальных выплат, по мошенничеству в сфере госзакупок для социальных нужд и т.п.

Полагаем необходимым нормативно закрепить обязанность прокуратуры проверять каждое дело, связанное с нарушением социальных прав, и на предмет наличия коррупционной составляющей. Например, если выявлено, что врачи в

государственной клинике вымогают плату за бесплатные услуги, прокуратура Ирака должна возбуждать не только дело о нарушении права пациента, но и проверять на наличие состава преступления – взятки, допустим. Аналогично, при расследовании нецелевого расходования бюджетных средств, предназначенных на социальные программы, прокуроры обязаны доводить дела до суда и требовать наказания виновных. Важна координация с антикоррупционными органами: Ирак имеет Комиссию по неподкупности, и ее усилия должны дополняться усилиями прокуратуры, особенно в части уголовного преследования.

Для сравнения: в России в последние годы усилен надзор именно за использованием средств в социальной сфере и пресечением коррупции: по данным Генпрокуратуры, в первом квартале 2025 г. отмечен рост выявленных преступлений коррупционной направленности и увеличены объемы взысканий ущерба[421]. Это показывает, что концентрация на коррупционных нарушениях приносит плоды – раскрывается больше преступлений, возвращаются государству похищенные средства. Для Ирака это особенно актуально, учитывая масштабы коррупции. В конечном счете, антикоррупционные реформы и укрепление прокуратуры как независимого борца с коррупцией создадут доверие общества: люди будут верить, что прокуратура действует в интересах граждан, а не прикрывает чьи-то злоупотребления. Только в условиях относительной чистоты системы можно ожидать, что защита социальных прав станет действенной.

Запуск программ правового просвещения населения в сфере социальных прав будет полезен в Ираке. Наконец, важным направлением, дополняющим институциональные реформы, является работа по повышению уровня правовой культуры и информированности населения о социальных правах и способах их защиты. Предыдущий анализ показал, что одна из причин слабой реализации социальных прав – это низкая осведомленность граждан о том, какие права им

[421] Генпрокуратура Российской Федерации. В первом квартале 2025 г. отмечен рост выявленных преступлений коррупционной направленности (на 24 %), увеличены объемы взысканий ущерба [Электронный ресурс] // Forbes. – 15.06.2025. – URL: https://www.forbes.ru/society/539614-genprokuratura-rasskazala-o-roste-na-24-vyavlennyh-korrupcionnyh-prestuplenij (дата обращения: 05.04.2025).

гарантированы и куда можно обратиться в случае их нарушения. В ряде регионов Ирака значительная часть населения мало знакома с положениями законов о труде, о социальном обеспечении, правах женщин и детей, не говоря уже о международных стандартах. В таких условиях даже наличие хороших законов и активной прокуратуры не обеспечивает полноценной защиты прав: люди могут просто не заявлять о нарушениях, принимая их как данность. Именно поэтому прокуратуре, совместно с другими органами, следует инициировать и реализовывать программы правового просвещения.

Российская прокуратура имеет определенный опыт в этой сфере – на официальном уровне провозглашается участие прокуратуры в правовом просвещении, на сайтах прокуратур публикуются разъяснения законодательства для граждан, проводятся встречи прокуроров с трудовыми коллективами, студентами, иными группами населения, где обсуждаются вопросы защиты прав. Для Ирака можно адаптировать эти практики: организовать при прокуратуре отдел или рабочую группу, ответственные за просветительскую деятельность. Основные задачи – разрабатывать понятные памятки и инструкции по наиболее актуальным социальным правам: например, «Ваши права при увольнении», «Как добиться получения пособия», «Что делать, если отказывают в приеме в больницу» и др. Важно распространять информацию через местные администрации, общественные организации и интернет-ресурсы; проводить выездные приемы граждан в сельских районах с разъяснением прав; сотрудничать с школами и вузами, включая основы правовых знаний о социальных правах в образовательные программы.

Эффективным может стать использование СМИ и современных коммуникационных платформ, среди которых соцсети. Прокуратура, в лице ее пресс-службы или уполномоченных прокуроров, могла бы вести регулярные радиопередачи, блоги или телепрограммы, посвященные разбору типичных случаев нарушения социальных прав и способам защиты. В эпоху цифровых технологий – задействовать социальные сети, мессенджеры: например, создать официальные аккаунты прокуратуры, где публиковать простым языком правовые советы и отвечать на вопросы граждан в комментариях. Конечно, подобная

активность должна быть тщательно выверена, чтобы сохранять авторитет института, но при правильном подходе она существенно сократит дистанцию между населением и правоохранительной системой.

Правовое просвещение населения напрямую связано с повышением эффективности защиты прав: информированный гражданин быстрее обратится за помощью, предоставит необходимые доказательства и будет настойчив в отстаивании своих прав, зная, что закон на его стороне. Для прокуратуры это облегчает работу – вместо преодоления недоверия и незнания ей останется сконцентрироваться на сути проблемы. Кроме того, просвещение имеет профилактический эффект: зная о неотвратимости прокурорского вмешательства, должностные лица лишний раз задумаются, прежде чем нарушать закон. Например, если руководитель учреждения понимает, что работники знают о своем праве пожаловаться прокурору на задержку зарплаты и что это приведет к проверке и наказанию, он постарается не допустить нарушений. Так формируется среда нетерпимости к правонарушениям.

Институциональное укрепление прокуратуры как более самостоятельного и независимого органа критически важно в Республике Ирак. Для того чтобы прокуроры могли эффективно и бесстрашно защищать социальные права, необходимо усилить независимость прокуратуры как института. Речь идет о совокупности мер – законодательных, административных, финансовых, – которые повысят автономность органов прокуратуры.

Во-первых, следует гарантировать финансовую и организационную самостоятельность. Международные эксперты указывают на необходимость укрепления финансовой независимости офиса публичного прокурора, поскольку орган, зависимый от произвольного сокращения бюджета либо внешнего давления, неизбежно утрачивает свободу институционального маневра[422]. Практически это

[422] UNDP unveils comprehensive report on grand corruption cases in Kurdistan Region (20 August 2024) [Electronic resource] // United Nations Development Programme. – URL: https://www.undp.org/arab-states/press-releases/undp-unveils-comprehensive-report-grand-corruption-cases-kurdistan-

может выражаться в закреплении бюджета прокуратуры отдельной строкой, достаточной для исполнения расширенной компетенции. Речь, в частности, может идти о создании специализированных подразделений по социальным делам, увеличении кадрового состава, финансировании дополнительных проверок, развитии аналитической и цифровой инфраструктуры. Назначение и освобождение Генерального прокурора целесообразно осуществлять с участием представительной власти – парламента либо независимой комиссии. Такая модель уменьшает вероятность прямого давления со стороны правительства и придает кадровому решению большую институциональную легитимность. Чем шире система взаимного сдерживания при назначении высшего прокурорского должностного лица, тем ниже риск подчинения прокуратуры текущим политическим интересам. Во многих государствах признан принцип независимости прокуроров при разрешении конкретных дел, а также гарантии их несменяемости. Для Ирака развитие подобных механизмов имеет прикладное значение, ведь прокурор, не защищенный от произвольного увольнения, перевода или дисциплинарного воздействия, объективно уязвим перед внешним влиянием и внутренним административным давлением. Именно поэтому представляется оправданным закрепление правила, согласно которому перевод либо освобождение прокурорского работника от должности допускается лишь по решению судебного совета, принятому на основе заранее определенных и проверяемых критериев. Иной подход, при котором кадровая судьба зависит от политической конъюнктуры, неизбежно ослабляет доверие к прокуратуре и подрывает ее способность действовать беспристрастно.

Во-вторых, важно уточнить и расширить полномочия прокуратуры в несудебной сфере, приблизив ее статус к модели «надзора за законностью» по образцу ряда континентальных систем, как в Российской Федерации. Сейчас, по сути, деятельность иракской прокуратуры сфокусирована на уголовном преследовании. Но если ей доверить функцию общего надзора за соблюдением

---

region#:~:text=Further%20recommendations%20include%20reforms%20to,corruption%20initiatives (дата обращения: 05.04.2025).

законов в критически важных областях (труд, социальная защита, здравоохранение), это укрепит институт. Прокуратура станет самостоятельным «игроком», который не только поддерживает обвинение в суде, но и выступает инициатором выявления нарушений и защиты граждан. Конечно, внедряя такую функцию, нужно не копировать слепо чужой опыт, а адаптировать его: возможно, достаточно будет расширить мандат прокуратуры на участие в ключевых социальных программах (например, прокурорское сопровождение национальных проектов по сокращению бедности, восстановлению инфраструктуры – с правом проверять выполнение обязательств ответственными лицами и вносить представления). Со временем прокуратура может получить статус, схожий с российским, где она от имени государства осуществляет надзор за исполнением законов повсеместно. Для этого потребуется политическая воля, так как более независимая прокуратура способна обличать недостатки работы правительства. Но в долгосрочной перспективе это только усилит государственную власть и повысит ее легитимность в глазах граждан.

Следует отметить, что независимость прокуратуры – один из принципов, продвигаемых международными документами в сфере укрепления правосудия. Например, ООН и Совет Европы в своих рекомендациях указывают на необходимость автономности прокуратуры, особенно при осуществлении функций защиты прав человека. В условиях Ирака, пережившего периоды внешнего вмешательства и внутренней нестабильности, независимая прокуратура могла бы стать гарантом того, что социальные права не будут принесены в жертву политической целесообразности. Сравнительный анализ показывает, что некоторые страны Ближнего Востока реформируют прокуратуру, выделяя ее из судебной или исполнительной ветви в относительно самостоятельный орган, подотчетный, к примеру, парламенту или специальному совету. Такой путь может рассмотреть и Ирак. В конечном счете, сильная и самостоятельная прокуратура – это опора для всего механизма защиты социальных прав: получив свободу действий и достаточные ресурсы, она сможет реализовать на практике все прочие

реформы (и обязательное вмешательство, и борьбу с коррупцией, и просвещение населения). Без этого звена другие меры могут дать лишь ограниченный эффект.

Итак, предлагается в ст. 89 Конституции Республики Ирак и в Законе № 49/2017 «О публичном обвинении» прямо закрепить, что бюджет органов публичного обвинения утверждается отдельной строкой в государственном бюджете; сокращение бюджета в течение финансового года возможно только путем принятия закона; прокуратура самостоятельно распоряжается выделенными средствами в пределах утвержденной сметы.

В Закон № 49/2017 «О публичном обвинении» необходимо включить нормы о несменяемости прокуроров: перевод, понижение в должности, увольнение – только по решению Высшего судебного совета при соблюдении детально урегулированной дисциплинарной процедуры; запрет на любые формы вмешательства в принятие решений прокурором по делу, с введением ответственности за давление (вплоть до уголовной, как за воспрепятствование правосудию).

Предлагается уточнить в Законе № 45/2017 «О Высшем судебном совете» и в Законе № 49/2017 «О публичном обвинении», что назначение и освобождение Генерального прокурора осуществляется парламентом по представлению Высшего судебного совета, проводится с участием независимой квалификационной комиссии, в которую входят представители судей, юристы, члены академического сообщества.

Предложения по совершенствованию законодательства Республики Ирак в сфере защиты социальных прав граждан прокуратурой составлены автором на арабском и русском языках и представлены в Приложении 2 (проект самостоятельной главы Закона № 49 от 6.03.2017 «О публичном обвинении») и в Приложении 3 (дополнения действующих правовых норм Конституции Республики Ирак 2005 г. и Закона № 45 от 23.01.2017 «О Высшем судебном совете»).

Подводя итог, можно констатировать: предложенные пути реформирования – для России и для Ирака – взаимосвязаны и дополняют друг друга. Для Российской

Федерации акцент сделан на внутреннем совершенствовании системы прокуратуры, т. е. на специализации, цифровизации и взаимодействии с обществом, с учетом уже сложившейся широты полномочий в сфере социальных прав. Для Ирака первоочередными являются базовые изменения – нормативное расширение мандата прокуратуры, укрепление ее независимости и потенциала, освобождение от коррупции – без которых невозможна эффективная реализация остальных мер. Российский опыт, будучи адаптированным, может принести пользу иракской правовой системе; решения проблем продиктованы самой логикой обеспечения верховенства права. Внедрение указанных в параграфе 3.2 (см. Приложения 1-3) мер позволит органам прокуратуры более эффективно выполнять свою конституционную роль – стоять на страже социальных прав граждан, обеспечивая социальную справедливость, законность, доверие граждан и стабильное развитие общества.

3.3 Модель сравнительно-правовой адаптации и институционального сотрудничества прокуратур в сфере защиты социальных прав граждан

Российская практика прокурорского реагирования в сфере защиты социальных прав граждан представляется в целом успешной, несмотря на наличие отдельных недостатков. Такой вывод подтверждается как теоретическими положениями, раскрытыми в первой главе, так и анализом практических аспектов, приведенных во второй главе исследования. Более того, результаты сопоставительного анализа, изложенные в параграфах 3.1 и 3.2, позволяют обоснованно утверждать, что реальным и перспективным направлением является разработка авторской правовой модели, ориентированной на адаптацию российского опыта к условиям Республики Ирак с учетом ее исторических, культурных и правовых особенностей.

Правовая адаптация осуществляется с помощью институционального сотрудничества, которое носит иерархический характер. Сравнительно-правовая адаптация выступает основным содержательным элементом модели и направлена на восприятие и трансформацию отдельных элементов российской практики в

области деятельности прокуратуры, тогда как институциональное сотрудничество рассматривается как форма ее реализации, обеспечивающая обмен опытом, доступ к профессиональным практикам и развитие межведомственных связей. В данном контексте сотрудничество создает условия для осуществления адаптации с учетом особенностей национальной правовой системы Республики Ирак.

Разработка такой модели правовой адаптации и институционального сотрудничества между органами прокуратуры Российской Федерации и Республики Ирак имеет прикладное значение для эффективной защиты социальных прав граждан обеих стран. Методологической основой выступает близость конституционных принципов: в России закреплен статус социального государства (ст. 7 Конституции РФ), которое обязано обеспечивать достойную жизнь и свободное развитие личности, включая гарантии в сфере труда, жилищных отношений, пенсионного обеспечения и охраны здоровья. Конституция Ирака 2005 года также провозглашает широкий спектр экономических и социальных прав, закрепляя в статьях 22, 30–34 право на труд, социальное обеспечение, охрану здоровья и образование.

Сближающим фактором является и участие обеих стран в системе универсальных международных договоров. Россия и Ирак являются участниками Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.[423], что возлагает на них обязательства по соблюдению и обеспечению социальных прав на международно-правовом уровне. Оба государства ратифицировали ключевые конвенции Международной организации труда (МОТ), касающиеся минимальных стандартов социального обеспечения и охраны труда[424]. Для Российской Федерации важным ориентиром стали также европейские

[423] Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 16.12.1966; вступил в силу 03.01.1976) [Электронный ресурс]. – ООН. – Режим доступа: https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights (дата обращения: 05.04.2025).

[424] Конвенция МОТ № 81 «Об инспекции труда в промышленности и торговле» (Женева, 11.07.1947); Конвенция МОТ № 129 «Об инспекции труда в сельском хозяйстве» (Женева, 25.06.1969); Конвенция МОТ № 138 «О минимальном возрасте для приема на работу» (Женева, 26.06.1973); Конвенция МОТ № 182 «О запрещении и немедленных мерах по искоренению худших форм детского труда» (Женева, 17.06.1999).

стандарты: несмотря на прекращение членства в Совете Европы, правовые позиции Европейского суда по правам человека[425] и положения Европейской социальной хартии оказали значительное влияние на развитие национального законодательства о социальных правах[426].

Указанные международные акты и стандарты ООН, МОТ и Совета Европы интегрируются в предлагаемую авторскую модель в качестве методологических основ, обеспечивая ее универсальность и легитимность. Модель исходит из признания приоритета социальных прав как неотъемлемой составляющей прав человека и предполагает приведение национальных механизмов прокурорского надзора в соответствие с международными стандартами. В практическом плане модель направлена на создание эффективной системы институционального сотрудничества между органами прокуратуры двух стран, способной обеспечить более высокий уровень гарантированности социальных прав граждан.

Российский опыт прокурорского надзора демонстрирует развитую и институционально устойчивую систему защиты социальных прав. Так, ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» прямо относит охрану прав и свобод человека к числу основных задач прокуратуры, а надзор за соблюдением прав граждан выделен в самостоятельное направление ее деятельности[427]. В гражданском судопроизводстве ст. 45 ГПК РФ предоставляет прокурорам право обращаться в суд в интересах граждан, а также неопределенного круга лиц[428]. Принципиально важно, что законодатель устранил процессуальные ограничения на участие прокурора в делах, затрагивающих социальные права, включая трудовые отношения, вопросы семьи, материнства и детства, жилищного обеспечения,

---

[425] Филатова, В. В. Европейская социальная хартия (пересмотренная) – основополагающий документ Совета Европы в области защиты социальных прав и ее значение для Российской Федерации // Вопросы экономики и права. – 2015. – № 4. – С. 30–39.

[426] Лаптев, Г. С. Роль Европейского суда по правам человека в защите социальных прав граждан Российской Федерации // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2009. – № 1 (18). – С. 69–71.

[427] Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472. – Ст. 1, Ст. 21.

[428] Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532. – Ст. 45, ч. 1, 2.

охраны здоровья, социальной защиты и образования. Иными словами, в наиболее социально значимых сферах прокурор вправе предъявлять иски без дополнительных условий, даже если сам гражданин способен обратиться в суд[429].

Эта конструкция доказала свою практическую эффективность: прокуроры массово используют право обращения в суд для восстановления нарушенных прав уязвимых категорий населения. Так, широко распространены иски о взыскании задолженности по заработной плате, установлении факта трудовых отношений, расселении граждан из аварийного жилья, обеспечении инвалидов жизненно необходимыми лекарствами и средствами реабилитации, а также предоставлении жилья детям-сиротам. Судебное понуждение органов власти по инициативе прокуратуры часто становится единственным эффективным инструментом защиты гражданских прав. Показательно, что в 2022 г. только по вопросам социальных выплат было пресечено около 100 тыс. нарушений, а в защиту инвалидов, ветеранов и пенсионеров подано почти 15 тыс. исков. В первой половине 2024 г. прокурорское вмешательство обеспечило восстановление прав более 7 тыс. пенсионеров и инвалидов, а к ответственности привлечено свыше 60 тыс. должностных лиц. Эти данные свидетельствуют о масштабности и результативности российского прокурорского надзора в социальной сфере.

Предлагаемая авторская модель ориентирована на адаптацию данного нормативного и практического опыта к правовой системе Ирака. При этом необходимо учитывать ее специфику: сочетание континентальной традиции и норм исламского права. Прокуратура Ирака организационно встроена в судебную систему и подотчетна Высшему судебному совету. Закон № 49 «О публичном обвинении» расширил компетенцию прокуроров, закрепив в качестве целей не только участие в уголовном преследовании, но и охрану общественных интересов, включая защиту семьи и детей. Иракские прокуроры наделены правом участвовать в трудовых спорах и делах об административных правонарушениях, рассматривать

[429] Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532. – Ст. 45, ч. 4 (в ред. Федерального закона от 28.11.2018 № 451-ФЗ).

жалобы граждан, присутствовать в судах по делам, затрагивающим государственные интересы, а также инициировать конституционные представления. Однако полномасштабного аналога российского института прокурорского надзора за соблюдением социальных прав в Ираке пока не сформировано.

Статистические данные показывают, что масштабы выявления нарушений в данной сфере заметно ниже, чем в России. Это обусловлено различием в численности населения и более узким объемом полномочий прокуроров вне уголовной юрисдикции, а также особенностями правовой культуры[430]. Исходя из этого, авторская модель предполагает корректировку национального законодательства с использованием российского опыта: закрепление за прокуратурой Ирака функции надзора за исполнением законов, регулирующих социальные права, а также предоставление прокурорам права обращаться в суд в защиту конкретных граждан и неопределенного круга лиц по социально значимым вопросам.

Практическая реализация указанных положений возможна посредством принятия специального нормативного акта либо внесения изменений в действующее законодательство, предложенных в параграфе 3.2.

Первый блок авторской модели – нормативная гармонизация – связан со сближением базовых правовых подходов. Его содержание составляет имплементация апробированных российских положений о полномочиях прокурора в социальной сфере в иракское право с учетом национальных культурных и юридических особенностей.

Второй элемент авторской модели состоит в формировании устойчивых каналов и организационных механизмов сотрудничества между прокуратурами Российской Федерации и Республики Ирак. Важным шагом в данном направлении стало подписание в октябре 2024 г. Протокола о взаимопонимании между

[430] al-Mousawi, S. M. J. The Role of the Public Prosecution in Preventing Crimes Related to Government Contracts at the Domestic Level // In: Criminal Protection of Government Contract Tenders in Iraq. –2024. – P. 116–120.

Генеральной прокуратурой РФ и Высшим судебным советом Ирака. Документ зафиксировал намерение сторон развивать сотрудничество, прежде всего, в сфере профессиональной подготовки и повышения квалификации прокурорских кадров, что создало исходную институциональную основу для дальнейшего взаимодействия. Опираясь на достигнутые договоренности, целесообразно сформировать двустороннюю рабочую группу по вопросам защиты социальных прав. В ее состав могут войти представители Генеральной прокуратуры Российской Федерации, включая профильные подразделения по надзору за исполнением законодательства в социальной сфере, а также уполномоченные представители прокуратуры Ирака. Такая группа способна стать постоянным консультативным органом, координирующим совместные проекты и определяющим приоритетные направления сотрудничества.

Работа группы предполагает проведение регулярных встреч – как в очном формате, так и посредством видеоконференций. В рамках этих встреч стороны могли бы обмениваться актуальной информацией о состоянии законности в социально значимых сферах, выявленных проблемах и эффективных способах прокурорского реагирования. Практическим направлением деятельности могло бы стать проведение в Ираке пилотных проверок соблюдения трудового законодательства и законодательства о социальной защите при методическом сопровождении российских специалистов. В свою очередь, российские прокуроры получили бы возможность изучать опыт Ирака в области защиты прав женщин и детей с учетом местных культурных и правовых традиций.

Направлением сотрудничества является также организация программ стажировок и профессионального обучения. На базе Университета прокуратуры РФ уже начато взаимодействие: так, в октябре 2023 г. университет принимал делегацию Федеральной комиссии по неподкупности Ирака для ознакомления с системой подготовки прокурорских кадров. В перспективе целесообразно расширить содержание подобных программ сотрудничества. Иракские прокуроры могли бы проходить обучение в Российской Федерации, осваивая механизмы надзора за исполнением социальных прав, судебного представительства и

внесудебного прокурорского реагирования. Российским специалистам, в свою очередь, было бы полезно участвовать в тренингах и семинарах на территории Ирака, получая практическое представление о специфике правоприменения в иной культурно-правовой среде, где иными являются институциональная архитектура государства, судебные традиции и социальные вызовы.

Более того, представляется оправданным проведение совместных научно-практических конференций, экспертных сессий и круглых столов, посвященных защите социальных прав граждан. Именно на данных площадках возможно выработать сопоставимый понятийный аппарат, уточнить терминологию, согласовать исследовательские и прикладные подходы. Для адаптации российских практик к иракской правовой системе это имеет прикладную ценность, поскольку механическое заимствование правовых решений без учета национальной специфики редко приводит к ожидаемому результату.

Авторская модель также исходит из необходимости заключения соглашений о взаимодействии прокуратуры с профильными министерствами и ведомствами Ирака по образцу российской практики межведомственного сотрудничества. Такие соглашения могли бы определять порядок совместных проверок, правила информационного обмена, алгоритмы рассмотрения обращений граждан и формы координации при устранении выявленных нарушений. В результате взаимодействие прокуратуры с органами исполнительной власти приобрело бы устойчивый и предсказуемый характер, не зависящий от кадровых перестановок либо ситуативных управленческих решений.

Неотъемлемой частью авторской модели выступает формирование унифицированного правового инструментария, пригодного для применения прокурорами обеих стран при защите социальных прав граждан. Речь идет о совокупности согласованных юридических средств, включающих нормативные основания деятельности, процессуальные механизмы и стандарты реагирования. Наличие такого инструментария позволяет обеспечить предсказуемость правоприменения, единообразие подходов и более высокий уровень эффективности прокурорской защиты.

Представляется необходимой разработка типовых процессуальных алгоритмов реагирования на массовые нарушения социальных прав. Это относится, например, к случаям задержки заработной платы, нарушениям требований охраны труда, оказанию медицинской помощи ненадлежащего качества, отказам в предоставлении жилья детям-сиротам и иным ситуациям, затрагивающим значительное число лиц. Российская практика уже выработала действенные формы реагирования: иски в защиту неопределенного круга лиц, обращения в суд о понуждении органов власти к исполнению социальных обязанностей, представления и предостережения как внесудебные меры. Их адаптация к иракской правовой системе способна заметно расширить инструменты защиты граждан.

Модель предполагает выработку единых стандартов документирования и доказывания нарушений социальных прав. Целесообразно подготовить совместные методические рекомендации, в которых были бы закреплены требования к сбору доказательств, оформлению актов проверок, подготовке исковых заявлений, заключений прокурора в суде и иных процессуальных документов. Унификация повышает качество прокурорской работы и снижает риск произвольного толкования законодательства.

Требуется институциональное оформление системы мониторинга и отчетности. Ежегодные совместные доклады прокуратур России и Ирака о состоянии защиты социальных прав позволят фиксировать достигнутые результаты, сопоставлять практику, а также выявлять проблемные зоны, нуждающиеся в дополнительном реагировании. Обсуждение таких материалов на двусторонних семинарах с участием представителей научного сообщества и международных организаций повысило бы их авторитет.

Значимым направлением является разработка показателей эффективности деятельности прокуратуры в социальной сфере. В российской практике уже используются количественные индикаторы (количество удовлетворенных исков, возмещенных сумм, восстановленных прав граждан), которые могут быть дополнены качественными критериями, например, скоростью реагирования или уровнем добровольного исполнения требований прокурора. Перенос этих

подходов в иракскую систему позволит оценивать деятельность не только по формальным признакам, но и по ее реальному социальному эффекту.

Таким образом, формирование единого правового инструментария и системы стандартов деятельности в рамках российско-иракского сотрудничества позволит обеспечить сопоставимость правоприменительных практик, повысить прозрачность надзора и укрепить доверие граждан к институту прокуратуры как гаранту социальных прав.

Более того, предлагается создание системы мониторинга и гарантий устойчивости прокурорского надзора в сфере защиты социальных прав. Такой механизм необходим для того, чтобы предложенные меры не остались лишь декларативными, а приобрели долговременное практическое значение.

Во-первых, предполагается внедрение регулярного мониторинга ситуации в сфере социальных прав граждан на основе унифицированных индикаторов. Речь идет не только о количественных показателях (число обращений граждан, удовлетворенных исков, восстановленных прав), но и о качественных критериях, таких как эффективность принятых мер, степень устранения системных нарушений, уровень доверия общества к институту прокуратуры. Данные мониторинга должны обобщаться в ежегодных докладах, представляемых как в парламенты двух стран, так и в профильные международные организации.

Во-вторых, модель предусматривает институционализацию экспертной поддержки. Для этого целесообразно сформировать консультативный совет, включающий представителей академического сообщества, правозащитных организаций и независимых экспертов. Задачей совета станет оценка соответствия прокурорской практики международным стандартам, а также выработка рекомендаций по ее совершенствованию. Привлечение внешних экспертов обеспечит транспарентность и предотвратит риск замыкания системы исключительно на внутригосударственных интересах.

В-третьих, важным элементом устойчивости является создание механизма обратной связи с гражданским обществом. Это может включать развитие электронных платформ для подачи обращений и жалоб, проведение общественных

слушаний по результатам прокурорских проверок, а также публикацию открытых версий ежегодных отчетов. Подход способен повысить уровень общественного контроля и вовлеченность граждан в механизмы защиты принадлежащих им социальных прав. Чем прозрачнее процедуры мониторинга и чем доступнее информация о результатах прокурорской деятельности, тем выше готовность общества участвовать в выявлении нарушений и добиваться их устранения законными средствами.

В-четвертых, сотрудничество требует нормативного закрепления достигнутых договоренностей. Например, в виде заключении межведомственных соглашений между прокуратурами двух государств, а также в виде последующем включении отдельных положений таких соглашений в национальное законодательство. Так взаимодействие лишается декларативности и перестает зависеть от смены политических приоритетов либо текущей конъюнктуры. Система мониторинга и гарантий устойчивости, заложенная в предлагаемую авторскую модель, выполняет двуединую задачу. С одной стороны, она позволяет получать объективное представление о результативности прокурорского надзора. С другой – создает предпосылки для его длительного и последовательного развития, сохраняя соответствие международным подходам к защите социальных прав.

В таблице 3.3.1 представлены и структурированы механизмы адаптации российских практик прокурорского надзора к правовой системе Республики Ирак.

Таблица 3.3.1 – Адаптация элементов российского прокурорского надзора в сфере защиты социальных прав в Республике Ирак

Элемент российской модели	**Цель**	**Адаптация в Ираке**	**Контроль и гарантии реализации**
Акт прокурорского реагирования	Оперативное внесудебное устранение нарушений законности	Введение процессуального института прокурорского представления с обязательным рассмотрением компетентным	Судебная проверка правомерности представлений; установленные сроки их

Элемент российской модели	**Цель**	**Адаптация в Ираке**	**Контроль и гарантии реализации**
(представление, протест и др.)		органом или судом в срок до 10-15 дней	рассмотрения; право адресата на обжалование
Иск в защиту интересов граждан и общества	Обеспечение судебной защиты социально уязвимых категорий населения и охрана общественных интересов	Закрепление обязательного участия прокурора в делах о нарушении социальных прав; предоставление права инициировать дела	Определение перечня категорий дел с обязательным участием прокуратуры; унификация судебной практики через отчетность и методические рекомендации
Специализация прокуроров	Углубление профессиональной экспертизы и обеспечение единообразия практики надзора	Формирование специализированных направлений в структуре прокуратуры: по трудовым правам, жилищным правам, защите прав детей и в сфере здравоохранения	Введение профессиональных стандартов деятельности; обязательная переподготовка кадров; регулярный аудит качества методик
Цифровой учет и аналитика	Систематизация информации и выявление типичных нарушений	Создание единого электронного реестра обращений по вопросам социальных прав с возможностью обмена агрегированными данными	Определение минимального стандарта собираемых данных; защита персональной информации; проведение совместных аналитических обзоров

Адаптация российского опыта к правовой системе Республики Ирак предполагает отбор тех элементов прокурорской практики, которые способны работать как юридические средства защиты граждан. В этом смысле российская

модель интересна прежде всего тем, что отдельные прокурорские инструменты в ней ориентированы на восстановление нарушенных социальных прав, предупреждение повторных нарушений и усиление публичного начала в правозащитной деятельности государства.

Одним из инструментов выступают акты прокурорского реагирования. В российской практике они подтвердили свою прикладную эффективность: нарушение может быть устранено до перерастания спора в длительное судебное разбирательство, а орган или должностное лицо получают юридически оформленное требование о восстановлении законности. При адаптации данного механизма в Ираке необходимо закрепить обязанность государственных органов рассматривать прокурорские представления в кратчайшие сроки. Конструкция согласуется с международными стандартами эффективного правосудия и с принципом доступности защиты нарушенных прав, поскольку гражданин получает возможность рассчитывать на публично-правовую реакцию без чрезмерного процессуального затягивания.

Примечателен институт прокурорских исков в интересах граждан. В России он используется прежде всего там, где лицо объективно затруднено в самостоятельной защите своих прав: по возрасту, состоянию здоровья, социальному положению, материальной зависимости либо иной уязвимости. Для Ирака внедрение такого механизма могло бы иметь выраженный правозащитный эффект. Прокурорское обращение в суд позволило бы компенсировать низкую активность граждан при самостоятельном отстаивании нарушенных прав и одновременно укрепить публичный интерес в делах, связанных с трудом, жильем, социальной поддержкой, медицинской помощью и защитой несовершеннолетних.

Перспективным направлением является и специализация прокуроров. Российский опыт показывает, что закрепление за прокурорскими работниками отдельных категорий дел повышает качество надзора, т. к. специалист глубже понимает соответствующее законодательство, быстрее выявляет типовые нарушения, точнее оценивает доказательства и увереннее выбирает форму реагирования. Для иракской прокуратуры такая специализация могла бы стать

способом постепенного формирования профессиональной экспертизы в сфере социальных прав, где особенно важны знание отраслевого регулирования и способность работать с уязвимыми категориями граждан. Развитие функциональной специализации по защите социальных прав граждан позволит иракской прокуратуре перейти от универсального к более структурированному подходу, обеспечив концентрацию усилий, формирование кадрового резерва и развитие экспертизы в ключевых сферах социальной защиты. Предлагаются следующие подразделения, которые будут подчиняться Федеральной прокуратуре (العام الادعاء): Департамент по защите трудовых прав (العمال حقوق حماية ودارة), Департамент по жилищным правам (السكنية الحقوق ودارة), Департамент по здравоохранению (الصحي والتأمين الصحية الرعاية ودارة), Антикоррупционный департамент в социальной сфере (الاجتماعية القطاعات في الفساد مكافحة دارة), Департамент по защите уязвимых групп (الهشة الفئات حماية ودارة), т. е. женщин, детей и инвалидов.

Более того, внедрение цифрового учета и аналитики отвечает современным тенденциям модернизации государственных институтов. Российский опыт убедительно показывает, что автоматизация надзорной деятельности способствует не только накоплению данных, но и выявлению системных закономерностей нарушений, формированию прогнозов и их предупреждению. Для Ирака создание единого электронного реестра обращений станет шагом к повышению прозрачности и открытости прокуратуры, а также позволит интегрировать национальную систему надзора в международное информационное пространство.

В совокупности предлагаемые меры формируют целостную модель сравнительно-правовой адаптации и институционального сотрудничества прокуратур, способную повысить эффективность защиты социальных прав в обеих странах и одновременно укрепить доверие общества к государственным институтам, соответствующим современным тенденциям развития правового государства.

Сопоставительный анализ, проведенный выше, показал: российская прокуратура располагает широким набором инструментов защиты социальных прав и устоявшейся процедурой их применения; иракская прокуратура

институционально встроена в судебную систему, но внеуголовные механизмы защиты социальных прав развиты фрагментарно. Следовательно, для повышения эффективности требуется понятный алгоритм работы прокуратуры, который, с одной стороны, опирается на проверенные российские практики, а с другой – адаптирован к правовой архитектуре Ирака, с учетом роли Высшего судебного совета и секторальных законов. Данный алгоритм и зафиксирован на Рисунке 3.3.1.

Рисунок 3.3.1 – Алгоритм реализации прокурорского реагирования в сфере защиты социальных прав

Нарушение социальных прав → сигнал в прокуратуру → классификация нарушения → выбор инструмента реагирования (акт, иск, проверка) → исполнение → верификация и отчетность → агрегирование данных → двусторонний сравнительный отчет → корректировка методик реагирования и правовых норм.

Схема отражает алгоритм работы предлагаемой модели: от первичного выявления нарушения до системного анализа и совершенствования практики.

Этап 1. Поступление сигнала, его регистрация и первичная проверка:

Основанием для начала реагирования служат обращения граждан, материалы органов местного самоуправления и контрольных ведомств, сообщения СМИ и данные межведомственного обмена. В Российской Федерации прием и рассмотрение обращений обеспечиваются по правилам закона о порядке рассмотрения обращений граждан; в Ираке прием организуется при прокуратуре при судах и каналах Высшего судебного совета. Все сигналы подлежат обязательной регистрации в едином реестре обращений; для Ирака предполагается создание специализированного электронного модуля при прокуратуре. Срок первичного ответа – не позднее тридцати дней: в России – в силу общего стандарта, в Ираке – посредством утверждения аналогичной нормы подзаконным актом Высшего судебного совета.

Этап 2. Классификация нарушения и приоритизация:

Нарушение квалифицируется по предмету (труд, здравоохранение, жилищные отношения, защита ребенка и семьи), после чего оценивается риск невосполнимого вреда (угроза жизни и здоровью, затрагивание лучших интересов

ребенка и т. д.). Высокий риск для человека запускает ускоренную процедуру реагирования и обращение за временной судебной защитой: в России – применением обеспечительных мер по ст. 139–144 ГПК РФ, в Ираке – ходатайством в компетентный суд по нормам гражданского процесса.

Этап 3. Выбор правового инструмента реагирования:

Во-первых, используются внесудебные средства. В российской модели это представление, предостережение, протест, требование о проведении проверки и истребование необходимых документов. Для иракской системы предлагается закрепить обязанность административных органов давать мотивированный ответ на представление прокурора в сокращенный срок (например, 15 дней) с подтверждением устранения нарушений.

Во-вторых, применяются судебные средства. В России прокурор вправе предъявлять иски в интересах конкретного гражданина и неопределенного круга лиц (ст. 45 ГПК РФ). Для Ирака предполагается прямо закрепить такое право по социально значимым категориям дел (труд, жилье, охрана здоровья, защита прав ребенка). Дополнительно для дел личного статуса в Ираке предусматриваются заключения и ходатайства прокурора в защиту лучших интересов ребенка на основании ст. 29 Конституции и Закона № 188/1959.

Этап 4. Исполнение и контроль за результатом:

Цель вмешательства прокуратуры – фактическое восстановление права гражданина: например, выплата заработной платы и процентов, предоставление жилья ребенку-сироте, обеспечение жизненно необходимыми лекарствами или перерасчет платы за коммунальные услуги. Контроль за результатом включает повторную проверку, истребование подтверждающих документов и, при уклонении должностных лиц, инициирование их ответственности. В России акт реагирования приводит к административной или дисциплинарной ответственности виновных. В Ираке аналогичный порядок закрепляется в инструкциях Высшего судебного совета и ведомственных регламентах.

Этап 5. Верификация и отчетность:

Подлежат фиксации предмет вмешательства прокуратуры, принятые меры, объем восстановленных выплат, количество лиц, получивших лекарства или жилье, а также сроки реагирования. В России эти сведения включаются в годовую сводную отчетность прокуратуры; в Ираке формируется специальный ежегодный отчет прокуратуры при суде, направляемый Высшему судебному совету и парламентскому комитету по социальным вопросам.

Этап 6. Агрегирование данных и двусторонняя аналитика:

Информация кодируется по единой номенклатуре правонарушений и сопоставляется в соответствии с международными и национальными стандартами. На этой основе готовится российско-иракский сравнительный отчет, отражающий динамику, долю удовлетворенных исков, средний срок восстановления права и объем возмещенных средств.

Этап 7. Корректировка методик и норм:

По итогам аналитики обновляются стандартные операционные процедуры для прокуроров и формулируются нормативные предложения. В Ираке необходимо ввести поправки к Закону № 49/2017 «О публичном обвинении», расширяющие внесудебные полномочия и право иска в социальной сфере, уточняющие сроки рассмотрения представлений и регламент временной защиты по делам о социальных правах.

Надо сказать, что проведенное исследование убедительно демонстрирует: предложенная модель обладает высоким потенциалом для повышения качества защиты социальных прав граждан. Примечательно, ее успешная реализация напрямую зависит от политической воли и административных усилий обеих сторон.

Интеграция российского опыта с его адаптацией к социально-правовым реалиям Ирака способна сформировать синергетический эффект: для граждан это означает более надежную и оперативную защиту социальных прав, вне зависимости от страны проживания, а для органов прокуратуры – укрепление институционального авторитета и повышение результативности работы.

Предлагаемая модель сравнительно-правовой адаптации и институционального сотрудничества прокуратур, основанная на уважении государственного суверенитета, обмене лучшими практиками и следовании универсальным международным стандартам, может служить инструментом защиты социальных прав, а также платформой для развития сотрудничества в иных направлениях – противодействии коррупции, терроризму и иным проблемам.

Таким образом, в 3 (третьей) главе обобщены результаты сравнительно-правового анализа и сформулированы конкретные предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации и Республики Ирак в сфере защиты социальных прав граждан.

Для России предлагается внести изменения в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» № 2202-1: дополнить статьи 21 и 22 нормами о социальном надзоре как самостоятельном направлении деятельности прокуратуры, а также статью 17 – положением о создании специализированных подразделений по надзору за исполнением законодательства о труде, здравоохранении, образовании и жилищных правах; и статью 12 – положением о публичном докладе Генерального прокурора. Предлагается также внести изменения в статью 45 ГПК РФ и статью 39 КАС РФ, прямо указав, что прокурор вправе обращаться в суд в защиту неопределенного круга лиц при нарушении социальных прав.

Для Республики Ирак предложено дополнить Конституцию (статья 89) положением о финансовой и административной автономии прокуратуры; внести изменения в Закон № 45 от 2017 года «О Высшем судебном совете», включив в статью 3 положение о создании независимой квалификационной комиссии для выдвижения и назначения Главного прокурора с целью минимизации политического влияния на процесс назначения. Следует отметить, что внесение изменений в Конституцию Республики Ирак осуществляется в порядке, предусмотренном ст. 126 Конституции 2005 г., включая одобрение поправки квалифицированным большинством (двумя третями) членов Совета представителей и ее последующее утверждение на всенародном референдуме.

Кроме того, предлагается дополнить Закон № 49 от 2017 года «О публичном обвинении» новой главой, разработанной автором самостоятельно: «Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан»; с закреплением функций прокуратуры по надзору за трудовыми, медицинскими, жилищными и пенсионными правами, правом внесения представлений, возбуждения дисциплинарных и коррупционных расследований и обращения в суды «в интересах закона».

Более того, разработана и научно обоснована модель сравнительно-правовой адаптации и институционального сотрудничества прокуратур России и Ирака в сфере защиты социальных прав граждан, основанная на обмене опытом, унификации надзорных практик и адаптации российских подходов к иракской правовой системе. Данная модель рассматривается как инструмент повышения эффективности защиты социальных прав граждан и укрепления правового государства в обоих государствах, а также как платформа для дальнейшего сотрудничества в области противодействия коррупции и иных социальных угроз в Республике Ирак.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное сравнительно-правовое исследование защиты прокурором социальных прав граждан в Российской Федерации и Республике Ирак позволило сформулировать ряд теоретических выводов и практических предложений, направленных на совершенствование деятельности органов прокуратуры в обоих государствах. Итоги исследования свидетельствуют о том, что, несмотря на принципиальные различия в организационно-правовых моделях прокуратуры двух стран, обе системы объединяет общая задача – обеспечение реальной, а не декларативной защиты конституционно закрепленных социальных прав граждан в сферах труда, жилища, здравоохранения и защиты прав несовершеннолетних.

1. Автором обосновано, что организационно-правовые модели прокуратуры Российской Федерации и Республики Ирак принципиально различаются по статусу, подчиненности, кадровой системе и степени автономии.

В Российской Федерации прокуратура – это самостоятельный федеральный орган, который функционирует как централизованная надзорная вертикаль, наделенная полномочиями в социальной сфере (ст. 129 Конституции РФ; ФЗ № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»). Генеральный прокурор РФ назначается Советом Федерации по представлению Президента (ст. 12 ФЗ № 2202-1 в ред. ФЗ от 09.11.2020 № 367-ФЗ).

В Республике Ирак прокуратура конституционно интегрирована в судебную систему, кадрово приравнена к судейскому корпусу и финансируется в рамках единого бюджета судебной власти (ст. 89 Конституции Ирака 2005 г.; Закон № 49/2017 «О публичном обвинении»; Закон № 45/2017 «О Высшем судебном совете»). Установлено, что именно эта разница в организационно-правовых моделях предопределяет расхождение в эффективности защиты прокуратурой социальных прав граждан. Российская модель обособленной надзорной вертикали создает значительно более благоприятные институциональные условия для активного вмешательства прокуратуры в социальную сферу, чем иракская интегрированная в судебную систему модель.

2. Выявлено, что прокурорский надзор за соблюдением трудовых и жилищных прав граждан в Российской Федерации сформировался как отлаженный и нормативно конкретизированный механизм. Прокурор наделен императивно закрепленными полномочиями: проводить проверки, вносить представления, возбуждать дела об административных правонарушениях, обращаться в суд в защиту как конкретных лиц, так и неопределенного круга лиц (ст. 45 ГПК РФ; ст. 39 КАС РФ). В сфере трудовых прав прокурорское реагирование охватывает задолженность по заработной плате, незаконные увольнения, нарушения при оформлении трудовых отношений, эксплуатацию труда несовершеннолетних; главным инструментом служит ст. 5.27 КоАП РФ, а при систематических нарушениях – ст. 145.1 УК РФ. В жилищной сфере прокуратура оспаривает незаконные выселения, понуждает органы власти к предоставлению жилья детям-сиротам, что регламентировано ст. 109.1 ЖК РФ, обеспечивает расселение аварийного жилья.

В Республике Ирак участие прокуратуры в трудовых и жилищных спорах носит фрагментарный и факультативный характер, не опирается на четкую императивно закрепленную модель вмешательства: Кодекс уголовного судопроизводства Ирака № 23/1971 и Закон № 49/2017 «О публичном обвинении» не содержат аналогов российских актов прокурорского реагирования в социальной сфере. Статистически это подтверждается официальными данными прокуратуры Ирака: по данным за 2024 год зафиксировано лишь 343 нарушения трудовых прав граждан при населении страны свыше 45 миллионов человек[431].

3. Установлено, что в сфере охраны здоровья граждан прокуратуры двух государств формально наделены схожими по содержанию полномочиями, однако уровень их практической реализации существенно различается.

Российская прокуратура опирается на ст. 41 Конституции РФ, ФЗ от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан», ФЗ от 29.11.2010 №

[431] Всемирный Банк. Статистические данные по Ираку [Электронный ресурс] // DataCommons. – URL: https://datacommons.org/place/country/IRQ?utm_medium=explore&mprop=count&popt=Person&hl=ru (дата обращения: 09.06.2025).

326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании» и задействует три основных направления: обеспечение права граждан на бесплатную медицинскую помощь, лекарственное обеспечение льготных категорий (включая защиту права детей-инвалидов на все назначенные препараты вне зависимости от перечней – Определение СКГД ВС РФ от 02.12.2019 № 11-КГ19-24), взыскание компенсации вреда вследствие ненадлежащего оказания медицинской помощи (Постановление Пленума ВС РФ от 15.11.2022 № 33).

Иракская прокуратура формально вправе обращаться в Федеральный Верховный суд с инициативой о признании нормативных актов неконституционными (ст. 5/11 Закона № 49/2017 «О публичном обвинении»), однако лишена процессуальных инструментов надзорных проверок в системе здравоохранения и механизмов обращения в суд в защиту неопределенного круга лиц. Хотя право на охрану здоровья закреплено в ст. 31 Конституции Ирака 2005 г. и конкретизируется Законом № 89/1981 «О здравоохранении» и Законом № 22/2020 «О медицинском страховании», защита прокурором права граждан на охрану здоровья в Ираке носит несколько декларативный характер.

4. Выявлено, что механизмы защиты прокурором прав несовершеннолетних в обоих государствах основаны на принципе приоритета интересов ребенка, однако институционально реализуются по-разному.

В Российской Федерации прокурор является обязательным участником дел об усыновлении, лишении и ограничении родительских прав (ст. 70, 73, 125 СК РФ; ст. 45 ГПК РФ), осуществляет надзор за деятельностью органов опеки и попечительства, защищает жилищные права детей-сирот посредством исков о предоставлении специализированного жилья (ст. 109.1 ЖК РФ; ФЗ № 159-ФЗ), реагирует на нарушения права учащихся 1–4 классов на бесплатное питание (ст. 37 ФЗ № 273-ФЗ в ред. ФЗ от 01.03.2020 № 47-ФЗ).

В Республике Ирак участие прокурора в делах личного статуса, затрагивающих несовершеннолетних, предусмотрено ст. 6 Закона № 49/2017 «О публичном обвинении», однако конкретные процессуальные механизмы надзора, сопоставимые с российской моделью, отсутствуют. Показательным индикатором

состояния нормативной базы является то, что первый в истории Ирака законопроект о защите ребенка, внесенный в парламент в июне 2023 года и призванный системно закрепить механизмы противодействия детскому труду и эксплуатации несовершеннолетних, принят не был, что объективно ограничивает предметную определенность и эффективность прокурорского надзора в данной сфере.

5. Сравнительно-правовой анализ позволил обосновать, что независимая организационная структура прокуратуры Российской Федерации создает более благоприятные организационно-правовые предпосылки для реализации функций по защите социальных прав граждан по сравнению с моделью прокуратуры Республики Ирак, функционирующей в составе судебной системы. Финансовая и организационная зависимость иракской прокуратуры от Высшего судебного совета, отсутствие отдельного бюджетного финансирования, кадровый дефицит и политические риски, связанные с положением прокуратуры внутри судебной системы, – в том числе в условиях конфликта между федеральной властью и Курдистанским регионом – объективно ограничивают потенциал прокуратуры в социальной сфере.

6. Автором впервые разработана и научно обоснована модель оптимизации деятельности органов прокуратуры обоих государств в сфере защиты социальных прав граждан, включающая два взаимосвязанных блока.

Применительно к Российской Федерации предлагается: уточнить направления деятельности прокуратуры в сфере защиты социальных прав граждан путем внесения изменений в ст. 21 и 22 ФЗ № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»; уточнить положения ст. 45 ГПК РФ и ст. 39 КАС РФ в части реализации прокурором права на обращение в суд по делам о нарушениях социальных прав граждан; развить функциональную специализацию по направлениям защиты социальных прав в Генеральной прокуратуре и прокуратурах субъектов Российской Федерации (на основании п. 2 ст. 17 ФЗ № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»); обеспечить развитие информационно-аналитических механизмов учета деятельности прокуратуры в

социальной сфере и цифровых систем для межведомственного взаимодействия; закрепить обязательное публичное размещение ежегодного доклада Генерального прокурора с выделением раздела о защите социальных прав (дополнение п. 2 ст. 4 ФЗ № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», закрепляющего принцип гласности в деятельности прокуратуры).

Применительно к Республике Ирак предлагается: внести поправки в ст. 89 Конституции Республики Ирак, предусматривающие возможность закрепления финансирования прокуратуры отдельной строкой государственного бюджета и запрет на его сокращение иначе как законом; изменить Закон № 45/2017 «О Высшем судебном совете» и Закон № 49/2017 «О публичном обвинении» в части уточнения процедур назначения Генерального прокурора с учетом принципа институциональной независимости, закрепления несменяемости прокуроров и запрета на вмешательство в их деятельность; ввести в Закон № 49/2017 «О публичном обвинении» самостоятельную главу «Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан» (авторский проект главы разработан и представлен в Приложении 2); предусмотреть развитие функциональной специализации в структуре прокуратуры, включая возможность формирования профильных направлений деятельности: Департамент по защите трудовых прав (دائرة حماية حقوق العمال), Департамент по жилищным правам (دائرة الحقوق السكنية), Департамент по охране здоровья и медицинскому страхованию (دائرة الرعاية الصحية والضمان الصحي), Антикоррупционный департамент в социальной сфере (دائرة مكافحة الفساد في القطاعات الاجتماعية) и Департамент по защите уязвимых групп (دائرة حماية الفئات الهشة).

7. Автором предложены направления нормативного закрепления полномочий прокурора Республики Ирак в социальной сфере, которые в действующем законодательстве не получили достаточной регламентации: право запрашивать документы и сведения у министерств и ведомств; право проводить проверки самостоятельно и совместно с инспекционными службами; право вносить представления об устранении нарушений (в иракском законодательстве понятие «представление прокурора» как акт реагирования отсутствует – в отличие от

российской модели); право участвовать в инициировании процедур привлечения к ответственности в пределах установленной компетенции; право обращения в суд в защиту прав граждан и неопределенного круга лиц в установленном законом порядке; право обжаловать административные акты и судебные решения «в интересах закона». Совокупность этих полномочий, адаптированных из российской модели, сформирует для иракской прокуратуры инструментарий надзора в социальной сфере, которого в настоящее время она лишена.

8. Разработана модель сравнительно-правовой адаптации и институционального сотрудничества прокуратур Российской Федерации и Республики Ирак. Научно-правовой фундамент для такого взаимодействия заложен, в частности, подписанием Протокола о взаимопонимании между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Высшим судебным советом Республики Ирак. Это предполагает прочную основу для сотрудничества, которое, однако, носит иерархический характер, поскольку его содержанием выступает сравнительно-правовая адаптация отдельных элементов российской модели деятельности прокуратуры к условиям правовой системы Республики Ирак. Авторская модель предполагает прежде всего заимствование российской концепции надведомственного социального надзора – как механизма, эффективность которого подтверждается официальными данными: например, за 2022 год органами прокуратуры РФ выявлено 2 405 839 нарушений прав и свобод человека и гражданина, 213 298 нарушений закона в сфере оплаты труда, 792 898 нарушений закона в сфере соблюдения прав несовершеннолетних, 390 178 нарушений закона в сфере ЖКХ[432].

Научная значимость настоящего исследования состоит в развитии сравнительно-правового подхода к анализу прокуратуры как института, обеспечивающего защиту социальных прав граждан в правовых системах различного типа – континентальной и исламско-правовой. На основе

[432] Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2022 г. [Электронный ресурс]. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=85327980 (дата обращения: 09.06.2025).

сопоставления моделей Российской Федерации и Республики Ирак уточнены условия эффективной реализации полномочий прокуратуры в сфере защиты социальных прав граждан, включая институциональную самостоятельность прокуратуры, нормативную определенность ее полномочий и развитие функциональной специализации деятельности по защите социальных прав граждан.

Теоретически обоснована целесообразность адаптации деятельности прокуратуры к модели публичного администрирования, предполагающей смещение акцента с преимущественно реактивных форм реагирования на предупреждение нарушений и обеспечение защиты социальных прав, в том числе уязвимых категорий граждан.

Практическая ценность результатов исследования состоит в разработке конкретных нормативных предложений (Приложения 1-3 к диссертации), способных повысить эффективность правовой защиты граждан и укрепить гарантии социальной справедливости как в Российской Федерации, так и в Республике Ирак.

Перспективы дальнейших исследований связаны с углублением сравнительно-правового анализа моделей прокуратуры в государствах с различными правовыми традициями, а также с изучением особенностей нормативного закрепления и реализации полномочий прокурора в сфере защиты социальных прав граждан при различной институциональной организации прокуратуры.

Таким образом, результаты настоящего исследования позволяют сделать вывод о том, что эффективная защита социальных прав граждан прокурором обеспечивается при наличии трех взаимосвязанных условий – институциональной независимости прокуратуры, нормативно определенных полномочий прокурорского реагирования в социальной сфере и развитой системы функциональной специализации в рамках действующей организационной структуры прокуратуры. Российская модель в целом отвечает этим критериям, хотя и нуждается в дальнейшей нормативной конкретизации.

В правовой системе Республики Ирак указанные элементы не получили нормативного закрепления, что обусловливает направления дальнейшего институционального развития, обоснованные в настоящей диссертации. Реализация указанных подходов позволяет расширить функциональную роль прокуратуры за пределами уголовного преследования, и прокуратура Ирака получает возможность стать подлинным защитником социальных прав граждан.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Законы и подзаконные нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собрание Законодательства Российской Федерации. - 2020. - № 31. - Ст. 4398.
2. Конституция Республики Ирак : принята всенародным голосованием 15.10.2005 // al-Waqaʾiʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 2005. – № 4012.
3. Конвенция о правах ребенка. Нью-Йорк, 20.11.1989. [Электронный ресурс]. – ООН. – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml (дата обращения: 05.04.2025).
4. Конвенция МОТ № 81 «Об инспекции труда в промышленности и торговле». Женева, 11.07.1947. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40normes/documents/normativeinstrument/wcms_c081_ru.htm (дата обращения: 05.04.2025).
5. Конвенция МОТ № 129 «Об инспекции труда в сельском хозяйстве». Женева, 25.06.1969. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.ilo.org/ru/media/263951/download (дата обращения: 05.04.2025).
6. Конвенция МОТ № 138 «О минимальном возрасте для приема на работу». Женева, 26.06.1973. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40normes/documents/normativeinstrument/wcms_c138_ru.htm (дата обращения: 05.04.2025).

7. Конвенция МОТ № 182 «О запрещении и немедленных мерах по искоренению худших форм детского труда». Женева, 17.06.1999. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/multilateral_contract/50679/ (дата обращения: 05.04.2025).
8. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 16.12.1966; вступил в силу 03.01.1976) [Электронный ресурс]. – ООН. – Режим доступа: https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights (дата обращения: 5.04.2025).
9. Treaty on Legal Assistance between the Union of Soviet Socialist Republics and Iraq (Moscow, 22 June 1973). – Authentic texts: Russian, Arabic. – United Nations Treaty Series, vol. 942. – Registered by the USSR on 24 June 1974. – P. 139–147.
10. Семейный кодекс Российской Федерации : Федер. закон от 29.12.1995 г. № 223-ФЗ : (ред. от 2 июля 2021 г.) // Российская газета. - 1996. - № 17.
11. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 31.07.2025) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2025) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
12. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1994. - № 32. - Ст. 3301.
13. Гражданский кодекс Ирака № 40 от 18 сентября 1951 г. - Багдад: Официальный вестник, 1951. - Ст. 1194.
14. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.
15. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (ч. I). – Ст. 3.

16. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (ч. I). – Ст. 1.
17. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 1. – Ст. 14.
18. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.
19. Закон Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 3. – Ст. 140.
20. Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» от 21.12.1996 № 159-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 52. – Ст. 5880.
21. Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24.06.1999 № 120-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 26. – Ст. 3177.
22. Федеральный закон от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 1 (ч. I). – Ст. 40.
23. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.
24. Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 49. – Ст. 6422.

25. Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 15.
26. Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 1. – Ст. 48.
27. Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 48. – Ст. 6724.
28. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 53. – Ст. 7598.
29. Федеральный закон от 01.03.2020 № 47-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О качестве и безопасности пищевых продуктов” и статью 37 Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации”» [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346666/ (дата обращения: 05.09.2025).
30. Закон № 23 от 31.05.1971 г. «Об уголовно-процессуальном праве» // al-Waqā’iʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 1971.
31. Закон № 43 от 1971 г. «О регистрации недвижимости» // al-Waqā’iʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 1971.
32. Закон № 78 от 1980 г. «О защите несовершеннолетних» // al-Waqā’iʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 1980. – № 2776.
33. Закон № 89 от 1981 г. «О здравоохранении» // al-Waqā’iʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 1981.
34. Закон № 76 от 1983 г. «О благосостоянии несовершеннолетних» // al-Waqā’iʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 1983. – № 2978.

35. Закон № 188 от 1959 г. «О личном статусе» // al-Waqā’iʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 1959. – № 2800.
36. Закон № 28 от 23.04.2012 г. «О борьбе с торговлей людьми» // al-Waqā’iʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 2012. – № 4236.
37. Закон № 11 от 19.03.2014 г. «О социальной защите» [Электронный ресурс]. – URL: https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2014/en/122532 (дата обращения: 05.04.2025).
38. Закон № 37 от 15.10.2015 г. «О труде» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://adsdatabase.ohchr.org/IssueLibrary/IRAQ_Labor%20Law%2037.2015_EN.pdf (дата обращения: 5.04.2025).
39. Закон № 45 от 23.01.2017 «О Высшем судебном совете» // Al-Waqa’i al-Iraqiyya (Официальный вестник Ирака). – 2017. – № 4432.
40. Закон № 49 от 6.03.2017 «О публичном обвинении» // Al-Waqa’i al-Iraqiyya (Официальный вестник Ирака). – 2017. – № 4437.
41. Закон № 22 от 2020 г. «О медицинском страховании» // al-Waqā’iʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 2021. – № 4614.
42. Закон № 18 от 2023 г. «О пенсионном обеспечении и социальном страховании работников» [Электронный ресурс]. – URL: https://www.eastlaws.com/ (дата обращения: 05.04.2025).
43. Свод шариатских положений по вопросам личного статуса в соответствии с шиитским джафаритским мазхабом : приложение к Закону № 1 от 2025 г. «О внесении изменений в Закон о личном статусе № 188 от 1959 г.» // Al-Waqā’iʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 6.10.2025. – № 4843.
44. Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации» от 18.05.2009 № 253 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 21. – Ст. 2576.
45. Указ Президента Российской Федерации от 18.05.2009 № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны

представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 21. – Ст. 2545.

46. Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 20. – Ст. 2901.
47. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.1994 № 890 «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 15. – Ст. 1708.
48. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.01.2006 № 47 (ред. от 19.10.2024) «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом» [Электронный ресурс]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58867/ (дата обращения: 05.04.2025).
49. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.06.2008 № 420 «О Федеральной службе государственной статистики» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 23. – Ст. 2716.
50. Постановление Правительства Российской Федерации от 18.05.2009 № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 21. – Ст. 2570.

51. Постановление Правительства Российской Федерации «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» от 06.05.2011 № 354 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 22. – Ст. 3168.
52. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.11.2018 № 1416 «О порядке организации обеспечения лекарственными препаратами лиц, больных гемофилией, муковисцидозом, гипофизарным нанизмом, болезнью Гоше, злокачественными новообразованиями лимфоидной, кроветворной и родственных им тканей, рассеянным склерозом, гемолитико-уремическим синдромом, юношеским артритом с системным началом, мукополисахаридозом I, II и VI типов, апластической анемией неуточненной, наследственным дефицитом факторов II (фибриногена), VII (лабильного), X (Стюарта–Прауэра), лиц после трансплантации органов и (или) тканей, а также о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 49. – Ст. 7620.
53. Постановление Правительства Российской Федерации от 09.10.2019 № 1304 «О модернизации первичного звена здравоохранения Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2019. – № 42. – Ст. 5926.
54. Постановление Правительства Российской Федерации от 27.12.2024 № 1940 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2024. – № 53 (ч. IX). – Ст. 8994.
55. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Собрание приказов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2008. – № 1. – Ст. 37.

56. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» // Собрание приказов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2008. – № 5. – Ст. 528.
57. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 11.05.2016 № 276 «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации» // Собрание приказов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2016. – № 3. – Ст. 481.
58. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 03.03.2017 № 140 (ред. от 26.05.2023) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в жилищно-коммунальной сфере» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочно-правовая система. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_219299/ (дата обращения: 19.10.2025).
59. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 14.09.2017 № 627 «Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года» // Собрание приказов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2017. – № 5. – Ст. 742.
60. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 13.12.2021 № 744 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, соблюдением их прав и законных интересов» // Собрание приказов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2022. – № 1. – Ст. 26.
61. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 06.09.2023 № 599 «О внесении изменений в указание Генерального прокурора Российской Федерации от 19.09.2022 № 521/7 “Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами”» [Электронный ресурс]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_456699/ (дата обращения: 05.04.2025).

62. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 05.02.2024 № 98 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан» // Собрание приказов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2024. – № 3. – Ст. 112.

63. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 11.09.2025 № 621 «Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации до 2030 года, а также о внесении изменений в отдельные организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://epp.genproc.gov.ru/ru/gprf/documents/107950257-e5953954/ (дата обращения: 05.10.2025).

Нормативно-правовые акты, утратившие силу

1. Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика. Гражданский кодекс РСФСР от 31 октября 1922 г. // Собрание узаконений и распоряжений РСФСР. - 1922. - № 36. - Ст. 425.

2. Кодекс законов о труде Российской Федерации : (утв. ВС РСФСР 09.12.1971) (ред. от 10.07.2001, с изм. от 24.01.2002) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1035/ (дата обращения: 19.11.2025).

3. Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика. Земельный кодекс РСФСР, принятый на IV сессии ВЦИК, 30 октября 1922 г. // Собрание узаконений РСФСР. - 1922. - № 68. - Ст. 11.

4. Закон № 1 от 1958 г. «О труде» // al-Waqāʾiʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 1958.

5. Закон № 159 от 1979 г. «О публичном обвинении» // al-Waqā’iʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 1979. – № 2746.

6. Закон № 160 от 1979 г. «Об организации судебной власти» // al-Waqā’iʿ al-ʿIrāqiyyah (Официальный вестник Ирака). – 1979. – № 2729.

Правительственные документы, программы и аналитика

1. Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам. Замечание общего порядка № 9 «Применение Пакта во внутреннем праве» (E/C.12/1998/24, 03.12.1998) [Электронный ресурс]. – URL: https://www.refworld.org/ru/legal/general/cescr/1998/ru/53238 (дата обращения: 05.04.2025).
2. Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам. Замечание общего порядка № 19 «Право на социальное обеспечение (ст. 9)» (2008) [Электронный ресурс]. – URL: https://digitallibrary.un.org/record/618890 (дата обращения: 05.04.2025).
3. Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам. Заключительные замечания по четвертому периодическому докладу Ирака (приняты 09.10.2015) [Электронный ресурс]. – URL: https://uhri.ohchr.org/Document/File/dc2a70ed-76a4-42d1-a304-988779eb4b2c/7C30E67D-D06F-4BDD-840B-B6562EAC5359 (дата обращения: 05.04.2025).
4. Министерство труда и социальных дел Ирака. Состояние защиты детей в Ираке : отчет. – Багдад, 2011. – 201 с.
5. Национальная программа «Цифровая экономика» [Электронный ресурс]. – АНО «Цифровая экономика». – URL: https://data-economy.ru (дата обращения: 05.04.2025).
6. Национальный проект «Жилье и городская среда» [Электронный ресурс] // Минстрой России. – URL: https://minstroyrf.gov.ru/trades/natsionalnye-

proekty/natsionalnyy-proekt-zhilye-i-gorodskaya-sreda/ (дата обращения: 05.04.2025).

7. Основные руководящие принципы ООН, касающиеся роли прокуроров (1990) [Электронный ресурс]. – Приняты Восьмым конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана, 27.08–07.09.1990). – URL: https://digitallibrary.un.org/record/161788?ln=ru (дата обращения: 05.04.2025).
8. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации И. В. Краснова о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению за 2024 год : видеозапись выступления от 2 апреля 2025 г. – URL: http://council.gov.ru/events/multimedia/video/344164/ (дата обращения: 15.03.2026).
9. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь–декабрь 2022 г. [Электронный ресурс]. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=85327980 (дата обращения: 09.06.2025).
10. Стратегия лекарственного обеспечения населения Российской Федерации до 2025 года. – М. : Минздрав России, 2013. – 45 с.
11. Совет Европы. Рекомендация Комитета министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия (06.10.2000) [Электронный ресурс]. – URL: https://www.refworld.org/legal/resolution/coeministers/2000/en/31721 (дата обращения: 05.04.2025).
12. 2023 Findings on the Worst Forms of Child Labor: Iraq [Electronic resource]. – U.S. Department of Labor, ILAB. – 2024. – URL: https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child_labor_reports/tda2023/Iraq.pdf (дата обращения: 05.04.2025).

13. 2024 Trafficking in Persons Report: Iraq [Electronic resource] // U.S. Department of State. – 2024. – URL: https://www.state.gov/reports/2024-trafficking-in-persons-report/iraq/ (дата обращения: 05.04.2025).
14. Guidelines for Juvenile Justice in Iraq: For Judges and Prosecutors [Electronic resource] // Joint Justice Centre. – 2018. – URL: https://juvenilejusticecentre.org/wp-content/uploads/2019/02/Guidlines-for-Judges-and-Prosecutors-Dec-2018-Final-Version-Eng.pdf (дата обращения: 05.04.2025).
15. Iraq National Housing Policy [Electronic resource] // Ministry of Housing and Construction of the Republic of Iraq; UN-Habitat. – 2010. – 46 p. – URL: https://s3.eu-north-1.amazonaws.com/cdn.sheltercluster.org/public/docs/iraq_national_housing_policy_english_version2010.pdf (дата обращения: 05.04.2025).
16. Iraq National Strategy for Women, Children and Adolescent Health 2024–2030 [Electronic resource]. – URL: https://extranet.who.int/countryplanningcycles/sites/default/files/planning_cycle_repository/iraq/national_strategy_women_children_health_2024-2030.pdf (дата обращения: 05.04.2025).
17. National Integrity and Anti-Corruption Strategy (2021–2024), Iraq [Electronic resource] // Federal Commission of Integrity. – 2021. – URL: https://nazaha.iq/pdf_up/6479/StrategyNCIEnglish.pdf (дата обращения: 05.04.2025).
18. Recommendation CM/Rec(2012)11 of the Committee of Ministers to member States on the role of public prosecutors outside the criminal justice system (19.09.2012) [Electronic resource]. – URL: https://rm.coe.int/16807096c5 (дата обращения: 05.04.2025).
19. Study of Formal and Informal Juvenile Justice System in Iraq [Electronic resource]. – 2019. – URL: https://justicewithchildren.org/sites/default/files/library/attachments/Study%20of

%20formal%20and%20informal%20juvenile%20justice%20system%20in%20Iraq.pdf (дата обращения: 05.04.2025).

20. United Nations Development Programme (UNDP) [Electronic resource]. – URL: https://www.undp.org/home (дата обращения: 05.04.2025).
21. UNDP unveils comprehensive report on grand corruption cases in Kurdistan Region (20 August 2024) [Electronic resource]. – URL: https://www.undp.org/arab-states/press-releases/undp-unveils-comprehensive-report-grand-corruption-cases-kurdistan-region#:~:text=Further%20recommendations%20include%20reforms%20to,corruption%20initiatives (дата обращения: 05.04.2025).
22. UNODC. Iraq: Trial Monitoring Report 2023 [Electronic resource]. – URL: https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/country-profile/iraq.html (дата обращения: 05.04.2025).

Судебная практика

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.04.2023 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности статьи 236 Трудового кодекса Российской Федерации и абзаца второго части первой статьи 327.1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И.Б. Сергеева» // Официальный интернет-портал правовой информации. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_444469/ (дата обращения: 05.04.2025).

2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26.09.2024 г. № 41-П «По делу о проверке конституционности пункта 10 части 1 статьи 16 и части 9 статьи 83 Федерального закона “Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации” в связи с запросом Государственного Совета Республики Татарстан» // Официальный интернет-портал правовой информации. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL:

https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_486550/ (дата обращения: 05.04.2025).

3. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23.12.2021 г. № 45 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами общей юрисдикции дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404665/ (дата обращения: 05.04.2025).

4. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15.11.2022 г. № 33 «О практике применения судами норм о компенсации морального вреда» // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_431485/ (дата обращения: 05.04.2025).

5. Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с реализацией мер социальной поддержки отдельных категорий граждан (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 17.06.2020 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2020. – № 9.

6. Обзор судебной практики по делам о защите прав потребителей (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 23.10.2024 г.) // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: https://vsrf.ru/documents/all/ (дата обращения: 05.04.2025).

7. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 2.12.2019 г. № 11-КГ19-24 // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=615618#eYznEGV6rJZEZLm01 (дата обращения: 05.04.2025).

8. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 14.03.2023 г. № 18-КГ23-6-К4 // СПС «Гарант». URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/406542855/ (дата обращения: 05.04.2025).

9. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 4.07.2023 г. № 71-КГ23-4-К3 // СПС «Гарант». URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/407398345/ (дата обращения: 05.04.2025).

10. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 23.04.2024 г. № 305-ЭС20-23285 (6) // Картотека арбитражных дел. URL: https://ras.arbitr.ru/Document/Pdf/04464e54-31ec-4494-b012-c8d06682ef61/d022fdd3-4f4a-40f0-b845-c4ce77088fd1/%D0%9041-60300-2019__20240423.pdf (дата обращения: 05.04.2025).

11. Дело № 2-250/2022 // Электронный архив судебных актов. URL: https://opis-cdn.tinkoffjournal.ru/.../delo-no-2-250_2022.pdf (дата обращения: 05.04.2025).

12. Дело № 2-22/2022 // Электронный архив судебных актов. URL: https://opis-cdn.tinkoffjournal.ru/mercury/delo-no-2-22_2022.cavrt2swbo57..pdf (дата обращения: 05.04.2025).

13. Обзор практики разрешения судами споров, связанных с воспитанием детей (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 20 июля 2011 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2011. – № 10.

14. Верховный Суд Ирака. Решение № 60 от 14.052023 г. // Иракский вестник. – 2023. – № 4724.

Учебники, учебные пособия, словари, монографии, научная литература

1. Армих, Р. Х. Роль прокуратуры в гражданском процессе: исследовательская работа / Р. Х. Армих ; под ред. А. С. Абдуррахмана ; Совет судей Иракского Курдистана. – Эрбиль, 2024. – 42 с.

2. Ашурбеков, Т. А. Деятельность прокуратуры по обеспечению национальных государственных интересов России. – М. : Рос. акад. гос. службы, 2005. – 100 с.

3. Барчуков, В. К. Информационное обеспечение, искусственный интеллект, правоохранительная деятельность / под общ. ред. С. В. Расторопова. – СПб : Юридический центр, 2022. – 272 с.

4. Басков, В. И. Курс прокурорского надзора : учеб. для вузов. – М. : Зерцало, 1998. – 512 с.

5. Бессарабов, В. Г. Прокурорский надзор. – М. : Проспект, 2006. – 536 с.

6. Бессарабов, В. Г. Правовое регулирование государственного контроля / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. – М. : Анкил, 2012. – 480 с.

7. Боброва, Н. А. Гарантия реализации государственно-правовых норм. – Воронеж, 1984. – 163 с.

8. Винокуров, Ю. Е. Прокурорский надзор : учебник для вузов / Ю. Е. Винокуров, А. Ю. Винокуров ; под редакцией Ю. Е. Винокурова. – 17-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2025. – 549 с.

9. Винокуров, Ю. Е. Прокурорский надзор : учебник для вузов / Ю. Е. Винокуров, А. Ю. Винокуров ; под ред. Ю. Е. Винокурова. – 17-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2025. – 549 с.

10. Власть прокурора в России : историко-правовое исследование : монография / В. Н. Галузо. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2012. – 557 с.

11. Воеводин, Л. Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. – М., 1972. – 300 с.

12. Воеводина, Т. Г., Кремнева, Е. В., Огурцова, М. Л. Деятельность прокурора по защите жилищных прав несовершеннолетних : монография / Т. Г. Воеводина, Е. В. Кремнева, М. Л. Огурцова. – М. : Проспект, 2016. – 208 с.

13. Григорьева, Н. В. Прокурорский надзор : учеб. пособие. – 2-е изд. – М. : РИОР, 2005. – 125 с.

14. Ергашев, Е. Р. Организация работы в прокуратуре (первичного территориального звена прокурорской системы): учебник для вузов / Е. Р. Ергашев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2025. – 144 с.

15. Ергашев, Е. Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник для вузов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2025. – 468 с.

16. Защита здоровья нации и надзорная деятельность: актуальные вопросы и современные решения : Монография по материалам Международного научно-практического симпозиума / Под редакцией Т.И. Отческой. – М. : Общество с ограниченной ответственностью «Проспект», 2022. – 240 с.

17. Защита трудовых прав граждан средствами прокурорского надзора: теория и практика : сборник статей / ред. кол.: Н. В. Коваль, О. В. Смирнова ; Университет прокуратуры Российской Федерации. – М., 2018. – 71 с.

18. Избранные труды / [сост. Н.Э. Кузнецова, П.А. Смирнов; вступит. ст. Ф.М. Кобзарева]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2016. – 308 с.

19. Карпов, Н. Н. Прокуратура в системе государственной власти Российской Федерации : монография. – М. : Юнити-Дана, 2007. – 127 с.

20. Комментарий к Федеральному закону «О Прокуратуре Российской Федерации» / Под ред. Ю. И. Скуратова. М., 1996. 736 с.

21. Лазарев, В. В., Липень, С. В. Теория государства и права : учебник для бакалавров. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2015. – 634 с.

22. Марченко, М. Н. Теория государства и права : учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2016. – 768 с.

23. Мелкумов, В. Г. Деятельность прокуратуры: функции, задачи, основные направления, стадии. Свердловск, 1981. – 179 с.

24. Настольная книга прокурора : практ. пособие : в 2 ч. Ч. 1 / Э. Р. Эберхаев, Л. И. Александрова, Б. В. Андреев [и др.] ; под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус ; науч. ред. Ю. А. Винокуров. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2019. – 481 с.

25. Отческая, Т. И. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина / Т. И. Отческая, Т. Г. Воеводина. – М. : Проспект, 2020. – 168 с.

26. Отческая Т. И., Володина Д. В., Отческий И. Е. Участие прокурора в рассмотрении судами гражданских, арбитражных и административных дел: курс лекций / отв. ред. Т. И. Отческая. - М.: Проспект, 2018. – 159 с.

27. Отческая Т. И., Володина Д. В., Отческий И. Е. Участие прокурора в рассмотрении судами гражданских, арбитражных и административных дел: курс лекций / отв. ред. Т. И. Отческая. - М.: Проспект, 2021. - 160 с.

28. Отческая Т. И., Володина Д. В., Отческий И. Е. Теория и практика участия прокурора в рассмотрении судами гражданских, административных и арбитражных дел: учебное пособие / отв. ред. Т. И. Отческая. - М.: Проспект, 2022. – 224 с.

29. Отческая, Т. И. Практика реализации судами и прокуратурой требований закона о защите прав участников экономической деятельности : сборник статей по материалам круглого стола, проведенного в рамках V Московского юридического форума / Т. И. Отческая. – М. : Проспект, 2018. – 208 с.

30. Отческая, Т. И. Роль прокуратуры и суда в устранении нарушений законности в экономике : сборник статей по материалам круглого стола / под ред. Т. И. Отческой. – М. : Проспект, 2018. – 165 с.

31. Права человека и вооруженные конфликты: Учебник для высших военных учебных заведений. – М., 1999. – 320 с.

32. Прокурор в уголовном судопроизводстве России (история и современность) / Крюков В.Ф. – Курск, 2012. – 500 с.

33. Прокурорский надзор : учебник / Е. Р. Ергашев, С. Г. Бывальцева, М. В. Гадиятова. – М. : Юрайт-Издат, 2012. – 480 с.

34. Прокурорский надзор за исполнением законов и законностью правовых актов : учебное пособие / О. Н. Коршунова, И. И. Головко, Э. Р. Исламова [и др.] ; под ред. Э. Р. Исламовой. – 2-е изд., перераб. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2023. – 287 с.

35. Прокурорский надзор за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы : проблемы теории и практики : монография. – М. : Проспект, 2023. – 400 с.

36. Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан: сб. методич. материалов / под общ. ред. первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации А.Э. Буксмана. – М.: Ген. прокуратура РФ, Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2013. – 250 с.

37. Ростовщиков И.В. Права личности в России: их обеспечение и защита органами внутренних дел. – Волгоград, 1997. – 192 с.

38. Социальные права человека в России: прокурорский надзор и судебная защита : сборник статей по материалам круглого стола / под ред. Т. И. Отческой. – М.: Проспект, 2019. – 232 с.

39. Словарь современного русского литературного языка / Глав. ред.: чл.-кор. АН СССР В. И. Чернышев (глав. ред.) и др.; Акад. наук СССР. – М.-Л.: Издательство Академии Наук СССР, 1950. – 13140 с.

40. Стратегия цифровой трансформации: написать, чтобы выполнить / под ред. Е. Г. Потаповой, П. М. Потеева, М. С. Шклярук. – М.: РАНХиГС, 2021. – 184 с.

41. Сухарев, А.Я. Прокурорский надзор. – М.: Норма, 2004. – 1103 с.

42. Толковый словарь русского языка: Около 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов. – М., АСТ. - 736 с.

43. Уголовно-процессуальная система Ирака: монография / Абдулкарим Ф. А., П. А. Гусенова, А. Д. Назаров, Н. Г. Стойко ; науч. рук. Н. Г. Стойко. – Красноярск : Сиб. федер. ун-т, 2022. – 152 с.

44. Чиркин, В.Е. Конституционное право России: Учебник. – М., 2003. – 354 с.

45. Шадрин, В.С. Обеспечение прав личности при расследовании преступлений. – М., 2000. – 230 с.

46. Шалумов, М. С. Система функций российской прокуратуры: монография. – Кострома: КГУ им. Н. А. Некрасова, 2003. – 140 с.

47. Ястребов, В. Б. Прокурорский надзор : учебник. – М. : Зерцало-М, 2011. – 424 с.

48. Ali, Z. The Shifting Landscape of Iraq’s Judiciary: Increased Judicial Activism, Centralisation and Politicisation after 2017. – London : LSE Middle East Centre, 2023. – 537 p.

49. Ahmed, S. S. Introduction to the History of the Ancient World. Part I: Ancient Iraq / S. S. Ahmed. – Baghdad: College of Arts, 1983. – 622 p.

50. Al Kaabi, J. M. H. Public prosecution in the Iraqi and Tunisian constitution (a comparative study) : master's thesis. – 2021. – 138 p.

51. Al-Yasin, J. A. A.; Salem, M. A.; Hamid, A. M. Corporal Punishments in the Laws of Ancient Iraq / J. A. A. Al-Yasin, M. A. Salem, A. M. Hamid. – Najaf: Dar al-Diya', 2009. – 564 p.

52. Birk, J. Criminal Justice: Prosecution, Research, and the Flaws in an Imperfect System. – Self Publisher, 2023. – 530 p.

53. Dibban, J. M. The Development of the Concept of Justice in the Ancient Iraqi Laws / J. M. Dibban. – Baghdad: Dar al-Shu'un al-Thaqafiyya al-'Amma, 2001. – 463 p.

54. Khadduri, M. Republican Iraq: A Study in Iraqi Politics Since the Revolution of 1958. - Baltimore: Johns Hopkins Press, 1969. – 318 p.

55. Roth, M. T. Law Collections from Mesopotamia and Asia Minor. 2nd ed. – Atlanta: Scholars Press, 1997. – 283 p.

56. Shiban, A. H. The Judicial System in Iraq: A Preliminary Working Paper for Discussion of the Supreme Judicial Council and the Federal Supreme Court / A. H. Shiban. – Beirut: Arab Center for the Development of the Rule of Law and Integrity, 2006. – 11 p.

Диссертации и авторефераты диссертаций

1. Абдулла, Х. Н. Роль прокуратуры в реабилитации несовершеннолетних : научная работа, представл. в Высший судебный совет для присвоения первой категории судей / под ред. Хайдер Джалил Халил. – Багдад, 2010. – 1441 г. х. – Неопубл. рукопись.

2. Ахмед, К. С. А. Гарантии прав личности в досудебном производстве по уголовно-процессуальному законодательству России и Ирака : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.09. – Ростов-на-Дону, 2017. – 210 с.

3. Аль-Мухамед, Г. З. А. Конституционное право на судебную защиту и гарантии эффективной реализации в России и Республике Ирак : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02. – Воронеж, 2013. – 195 с.

4. Бойченко, С. И. Правозащитная деятельность прокуратуры Российской Федерации : конституционно-правовое исследование : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02. – Белгород, 2009. – 23 с.

5. Гонибесов, Д. А. Надзор прокуратуры за соблюдением прав и свобод человека и гражданина : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.11. – Екатеринбург, 2007. – 257 с.

6. Еремина, Н. В. Место прокуратуры Российской Федерации в системе разделения властей: теоретико-правовое исследование : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.11. – М., 2009. – 234 с.

7. Ерофеева, О. В. Защита прав граждан на пенсионное обеспечение : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.05. – М., 2010. – 218 с.

8. Ерофеева, О. В. Защита прав граждан на пенсионное обеспечение : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.05. – М., 2010. – 28 с.

9. Ергашев, Е. Р. Принципы прокурорского надзорно-охранительного права и его институтов : дис. … докт. юрид. наук : 12.00.11. – Екатеринбург, 2008. – 311 с.

10. Курченко, Е. В. Государство как субъект права социального обеспечения : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.05. – Омск, 2008. – 205 с.

11. Курченко, Е. В. Государство как субъект права социального обеспечения : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.05. – Санкт-Петербург, 2009. – 25 с.

12. Мачинский, В. М. Конституционно-правовые основы деятельности прокуратуры по защите социально-экономических прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02. – Пенза, 2003. – 174 с.

13. Наумова, Е. Н. Социальное государство в России: проблемы теории и практики : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. – Владимир, 2006. – 172 с.

14. Николаенко, И. Н. Социально-правовое государство и право человека на достойное существование : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. – М., 2008. – 23 с.

15. Отческая, Т. И. Правовые и методологические проблемы организации участия прокурора в арбитражном суде в защиту экономических интересов Российского государства: по законодательству Российской Федерации, стран ближнего и дальнего зарубежья : автореф. дис. … докт. юрид. наук. – Рязань, 2003. – 48 с.

16. Отческая, Т. И. Правовые и методологические проблемы организации участия прокурора в арбитражном суде в защиту экономических интересов Российского государства: по законодательству Российской Федерации, стран ближнего и дальнего зарубежья : дис. … докт. юрид. наук. – Рязань, 2003. – 541 с.

17. Пономаренко, С. В. Основные этапы истории развития российской прокуратуры (исторический аспект) : автореф. дис. … канд. ист. наук : 07.00.02. – М., 2008. – 30 с.

18. Пустовалова, О. А. Совершенствование прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства : автореф. дис. … канд. юрид. наук. – М., 2011. – 26 с.

19. Тризно, И. Н. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о трудовых правах граждан Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.11. – М. : Акад. Генеральной прокуратуры РФ, 2009. – 251 с.

20. Тысячная, С. В. Роль прокуратуры Российской Федерации в реализации конституционных принципов защиты прав и свобод человека и гражданина : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02. – Белгород, 2011. – 190 с.

21. Ульянов, А. Ю. Конституционализация прокуратуры Российской Федерации в системе публичной власти : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02. – Екатеринбург : Уральский государственный юридический университет, 2020. – 184 с.

22. Устименко, И. В. Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.11. – М., 2009. – 23 с.

23. Устименко, И. В. Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.11. – М., 2009. – 210 с.

24. Черепанов, М. М. Принципы организации и деятельности российской прокуратуры : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.11. – Екатеринбург, 2008. – 168 с.

25. Шалумов, М. С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства : дис. … докт. юрид. наук : 12.00.11. – Екатеринбург, 2002. – 398 с.

26. Шапошников, С. П. Социальное государство: теоретико-правовая модель : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. – Санкт-Петербург, 2010. – 174 с.

27. Abdullah, S. M. Clientelism, rent-seeking and protection: a study of corruption in Iraq after 2003 : PhD thesis. – Newcastle upon Tyne : Newcastle University, 2017. – 308 p.

28. Ahmad, M. From blueprint to genocide? An analysis of Iraq’s sequenced crimes of genocide committed against the Kurds of Iraq : PhD thesis. – Exeter : University of Exeter, Institute of Arab and Islamic Studies, 2014. – 238 p.

29. Al-Baldawi, H. The right to freedom of peaceful assembly in Iraq after 2003 : Master’s thesis. – Umeå : Umeå University, 2021. – 213 p.

30. Al-Kaabi, J. M. H. Public Prosecution in the Iraqi and Tunisian Constitution (A Comparative Study) : Master's dissertation / Faculty of Law ; Supervisor: Hussein Jawan Arasah. – URD Press, 2021. – 138 p.

31. Al-Tai, A. A. I. The Judicial System in the Monarchical Era (1921–1958): A Historical Study : M.A. thesis. – Mosul : University of Mosul, College of Arts, 2023. – 230 p.

32. Bantell, J. F. Perpetual peace through world law: the United World Federalists and the movement for limited world government, 1945–1951 : PhD thesis. – Storrs, CT : University of Connecticut, 1980. – 237 p.

33. Bechard-Torres, E. Social rights and transformative courts in the Global South : Doctoral thesis (DCL). – Montreal : McGill University, Faculty of Law, 2023. – 168 p.

34. Dawood, A. K. J. The Public Prosecution in Iraq and in the Hashemite Kingdom of Jordan: A Comparative Study. – Amman : Dar Al-Thaqafa, 2013. – 195 p.

35. Ferreira-Snyman, M. P. The erosion of state sovereignty in public international law: towards a world law? : Doctoral thesis. – Johannesburg : University of Johannesburg, 2009. – 337 p.

36. Mahmood, O. T. The basis for judicial review in the Federal Supreme Court in Iraq: mediating between democracy and human rights through Islam's settled rulings : SJD dissertation. – Pittsburgh, PA : University of Pittsburgh, School of Law, 2019. – 168 p.

37. Marguery, T. P. Unity and diversity of the public prosecution services in Europe : PhD thesis. – Groningen : University of Groningen, 2008. – 168 p.

38. Mosissa, G. A. A re-examination of economic, social and cultural rights in a political society in the light of the principle of human dignity : PhD thesis. – Groningen : University of Groningen, 2020. – 368 p.

39. Safar, S. W. The Ottoman Judicial System in Iraq (1535–1750) : M.A. thesis. – Tikrit : University of Tikrit, College of Education for Women, 2024. – 117 p.

40. Soubise, L. Prosecutorial discretion and accountability : PhD thesis. – Coventry : University of Warwick, 2017. – 232 p.

41. Taylor, W. K. Creating a sense of obligation: legal mobilization for social rights : PhD thesis. – Ithaca, NY : Cornell University, 2019. – 278 p.

Научные статьи

1. Авдеева, Е. А. Прокурорский надзор за соблюдением прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь как приоритетное направление деятельности органов прокуратуры // Евразийский научный журнал. – 2017. – № 11. – С. 154–157.

2. Алексеенко, Е. А. Двойственная природа взаимодействия органов прокуратуры Российской Федерации с органами публичной власти в сфере защиты прав и свобод личности // Образование и право. – 2023. – № 2. – С. 232–236. – DOI: 10.24412/2076-1503-2023-2-232-236.

3. Алиев, Я. Л., Логинов, А. Н., Романова, А. Э. Прокурорский надзор в сфере здравоохранения // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. – 2018. – № 5. – С. 83–91.

4. Ахмедов, Р. А. Роль прокуратуры РФ в защите прав и свобод человека и гражданина в современных условиях // Новая наука: от идеи к результату. – 2017. – № 2. – С. 204–207.

5. Белякова, А. А. Нарушения в сфере здравоохранения и пути их устранения // Молодой ученый. – 2022. – № 22 (417). – С. 392–394.

6. Богатова, Е. В. Особенности прокурорского надзора за соблюдением прав социально незащищенных категорий граждан // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2023. – № 6 (155). – С. 172–177.

7. Гулина, С. Н. Проблемы прокурорского надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина как самостоятельная подфункция

функции прокуратуры / С. Н. Гулина, А. В. Колесникова // Актуальные проблемы судебной, правоохранительной, правозащитной, уголовно-процессуальной деятельности и национальной безопасности : Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 50-летию образования кафедры уголовного процесса. В 2-х частях, Краснодар, 17–18 марта 2022 года / Отв. редактор В.А. Семенцов. Том Часть 1. – Краснодар: Кубанский государственный университет, 2022. – С. 126-135.

8. Гусев, А. Ю. Формы и способы защиты прав граждан в сфере социального обеспечения // Журнал российского права. – 2016. – № 7 (235). – С. 120–128.

9. Дохно, Е. А. Особенности защиты прокурором прав несовершеннолетних граждан в гражданском процессе / Е. А. Дохно // Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности в Российской Федерации : материалы межвузовской научной студенческой конференции, Иркутск, 13 апреля 2019 года. – Иркутск: Иркутский государственный университет, 2019. – С. 169-171.

10. Евлоев, Т. Я. Современное состояние и перспективы внедрения цифровых технологий в деятельность органов прокуратуры // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2024. – № 6. – С. 205–211. – DOI: 10.17803/2311-5998.2024.118.6.205-211.

11. Ергашев, Е. Р. К вопросу о сущности прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Юристъ-правоведъ. – 2008. – № 1. – С. 23–26.

12. Журавлев, А. В. О месте российской прокуратуры в системе разделения властей // Журнал российского права. – 2019. – № 7. – С. 45–57.

13. Захарова, В. С. Приоритетные направления прокурорского надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина / В. С. Захарова // Научный форум: Юриспруденция, история, социология, политология и философия : сборник статей по материалам XXV международной научно-практической конференции, Москва, 17–27 января 2019 года. Том № 1 (25). – М.: Общество с

ограниченной ответственностью "Международный центр науки и образования", 2019. – С. 35-39.

14. Ильченко, С. В. Основные направления совершенствования деятельности органов государственной власти по работе с обращениями граждан (на примере города Москвы) // Вестник экспериментального образования. – 2016. – № 6. – С. 11–17.

15. Капинус, О. С. Цифровизация деятельности органов прокуратуры: настоящее и будущее // Вестник Академии Генпрокуратуры РФ. – 2018. – № 4 (66). – С. 5–10.

16. Капинус, О. С. Защита прокурором конституционных прав и свобод человека и гражданина // Вестник Университета прокуратуры РФ. – 2019. – № 2 (70). – С. 5–11.

17. Каух, П. В. Проблемы совершенствования прокурорской деятельности в России // Инновации, наука, образование. – 2021. – № 32. – С. 293–305.

18. Кебеков, Т. М. Использование современных информационных технологий при организации работы в Приволжской транспортной прокуратуре // Вестник Академии Генпрокуратуры РФ. – 2018. – № 3 (65). – С. 31–37.

19. Ковалев, А. А. Защита органами прокуратуры РФ социальных прав граждан в судах общей юрисдикции: текущее состояние и перспективы / А. А. Ковалев // Теория и практика общественного развития. – 2019. – № 5(135). – С. 78-82. – DOI 10.24158/tipor.2019.5.13.

20. Козьякова, Е. А. Проблемы рассмотрения судами дел о компенсации морального вреда, причиненного ненадлежащим оказанием медицинской помощи // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. – 2023. – № 21. – С. 36–39.

21. Корнева Т. С. Недостатки законодательства, регулирующего принципы организации и деятельности прокуратуры // Криминалистъ. 2022. № 1 (38). С. 133–137.

22. Косач, М. А. Пути совершенствования прокурорского надзора в сфере защиты социальных прав человека // Молодой ученый. – 2022. – № 18 (413). – С. 293–296.

23. Кутина, Н. А. История образования и развития следственного комитета России // Научный форум: юриспруденция, история, социология, политология и философия : сборник статей по материалам LVII международной научно-практической конференции (Москва, 11 октября 2021 года). – М.: Международный центр науки и образования, 2021. – С. 63–68.

24. Кучин, Н. Е., Тюков, Ю. А. Современная парадигма развития системы управления качеством… // Здравоохранение Российской Федерации. – 2022. – Т. 66, № 4. – С. 329–335.

25. Кучин, Н. Е., Тюков, Ю. А. Современная парадигма развития системы управления качеством и безопасностью медицинской деятельности (обзор литературы) // Здравоохранение Российской Федерации. – 2022. – Т. 66, № 4. – С. 329–335. – DOI: 10.47470/0044-197X-2022-66-4-329-335.

26. Лаптев, Г. С. Роль Европейского суда по правам человека в защите социальных прав граждан Российской Федерации // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2009. – № 1 (18). – С. 69–71.

27. Левушкин, А. Н. Деятельность органов прокуратуры по предотвращению насилия в отношении несовершеннолетних: анализ теории и судебная практика (на примере Ульяновской области) // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2012. – № 1 (15). – С. 217–225.2

28. Лембик, Б. В. Роль органов прокуратуры в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина // Вестник науки. – 2024. – Т. 2, № 5 (74). – С. 229–236.

29. Ложкин, В. А., Брекина, М. С. Влияние цифровизации на повышение правозащитного потенциала отечественной прокуратуры // Тренды и перспективы цифровой экономики: финансовые технологии и безопасность : Материалы II Всероссийской научно-практической конференции, Орел, 20–21 июня 2023 года. – Орел: Орловский государственный университет им. И.С. Тургенева, 2023. – С. 26–31.

30. Маринкин, Д. Н., Маленьких, Ю. В. Актуальные проблемы прокурорского надзора в Российской Федерации // Вестник Прикамского социального института. – 2021. – № 3 (90). – С. 63–67.

31. Малько, А. В., Афанасьев, С. Ф., Терехин, В. А. Судебная реформа как инструмент повышения эффективности правовой защищенности личности // Правоприменение. – 2021. – Т. 5. – С. 16–32.

32. Оркина, К. А. Актуальные проблемы защиты прокурором прав несовершеннолетних на образование // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2024. – № 6. – С. 163–172.

33. Орлов, А. Е., Еремеев, А. Е., Прошина, О. А., Подусова, Т. Н. Современное состояние проблемы качества оказания медицинской помощи // Наука и инновации в медицине. – 2022. – Т. 7, № 2. – С. 116–123. – DOI: 10.35693/2500-1388-2022-7-2-116-123.

34. Отческая, Т. И. Прокуратура на защите прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации и Китайской Народной Республике // Юридическая наука в Китае и России. – 2021. – № 4. – С. 87–92. – DOI: 10.17803/2587-9723.2021.4.087-092.

35. Отческая, Т. И. Озеро Байкал – национальное достояние Российской Федерации // ГлаголЪ правосудия. – 2024. – № 2 (36). – С. 18–22.

36. Паламарчук, А. В. Деятельность органов прокуратуры по надзору за соблюдением социальных прав граждан // Законность. – 2018. – № 9. – С. 29-31.

37. Рукавицына, Т. А. Направления повышения эффективности прокурорского надзора в сфере здравоохранения // Наука на службе Закону. – 2022. – № 3 (23). – С. 79–83.

38. Смирнова, О. В. К вопросу о защите прокурором социальных прав граждан // Сборник статей. – Тамбов, 2022. – С. 179–188.

39. Сурков, А. Н., Агарков, Б. В. Ответственность медицинских организаций за причинение вреда здоровью (на основе судебной практики) // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2023. – № 5 (154). – С. 195–202.

40. Темлякова, А. К., Сидоров, Ю. В. Современные тенденции развития административно-правового регулирования в сфере здравоохранения в Российской Федерации // Молодой ученый. – 2022. – № 18 (413). – С. 358–362.

41. Тирский, В. В. К понятию эффективности правовых норм (о смысловом содержании понятия «эффективность») // Актуальные вопросы борьбы с преступностью. – Томск, 1984. – С. 37–47.

42. Усманова, Е. Ф., Аникина, В. Д. Современные проблемы нормативно-правового регулирования медицинской деятельности в России // Медицинское право. – 2023. – № 1. – С. 38–40.

43. Хусхияр, О., Али, М. Особенности административной коррупции в Республике Ирак // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2019. – № 3. – С. 71–76. – DOI: 10.22394/2074-7306-2019-1-3-71-76.

44. Шевчук, Е. П. Обзор судебной практики по гражданским делам о привлечении к ответственности медицинских организаций за причиненный вред здоровью пациентов // ГлаголЪ правосудия. – 2018. – № 2 (16). – С. 32–36.

45. Эриашвили, Н. Д. О прокурорском надзоре за соблюдением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // Защити меня. – 2020. – № 1. – С. 25–28.

46. Яцуценко, В. В. Проблемы и перспективы внедрения цифровых технологий в деятельность органов прокуратуры // Актуальные проблемы российского права. – 2021. – Т. 16, № 11 (132). – С. 187–193.

47. Abdulhasan, Z. M., Moradi, G., Hoorsan, H., Bolbanabad, A. M. Assessing Health System Responsiveness in Iraq… // Med J Islam Repub Iran. – 2025. – Vol. 39. – P. 67. – DOI: 10.47176/mjiri.39.67.

48. Al-Atraqji, H. S. The Organization of the Public Prosecution under Iraqi Law № 49 of 2017 // Al-Muhaqqiq Al-Hilli Journal… – 2020. – Vol. 12, № 1. – P. 276–284.

49. Al-Qaisi, A. S. O., Al-Zamli, Y. K. M. Public Prosecution Role before the Supreme Federal Tribunal of Iraq: A Comparative Study // Journal of Positive Psychology & Wellbeing. – 2022. – Vol. 6, № 1. – P. 3171–3184.

50. Al-Kalabi M. R. A. H. The role of criminal law in protecting the family entity // Al-Qadisiyah Journal for Humanities Sciences. – 2022. – Vol. 25, № 2. – P. 463–479.

51. Al-Sara, A. T. J. The Role of Transitional Criminal Justice Law in Building Iraqi National Unity // Revista de Estudios Institucionales. – 2021. – P. 29–37.

52. al-Awwadi, A. H. K. The Role of the Public Prosecution at the Pre-Trial Stage // Separation between the Functions of Accusation and Investigation in Criminal Proceedings. – 2017. – P. 210–212.

53. al-Wa’ili, Y. H. M. Guarantees of the Accused at the Stage of Referral to Trial // In: Guarantees of the Accused before the Iraqi High Criminal Court. – 2022. – P. 22–25.

54. al-Wa’ili, Y. H. M. Guarantees of the Accused during Interrogation // In: Guarantees of the Accused before the Iraqi High Criminal Court. – 28 July 2022. – P. 33–49.

55. Al-Zayady W. H. H. The new roles of the general attorney in Iraq // International Journal on Humanities and Social Sciences. – 2021. – Vol. 22 (July). – P. 83–104. DOI: 10.33193/IJoHSS.22.2021.254.

56. Bassiouni, M. C. Post-Conflict Justice in Iraq: An Appraisal of the Iraq Special Tribunal // Cornell International Law Journal. – 2005. – Vol. 38, Issue 2. – P. 527–566.

57. Dechepy-Tellier, J. The Public Prosecutor's Office in the French Legal System // DPCE Online. – 2019. – № 39/4. – P. 12–16.

58. Hantosh, A. H., Zarrat, A. R. The Role of the Public Prosecution during the Preliminary Investigation Stage // Journal of the Iraqia University. – 2025. – Vol. 73, № 8. – P. 325–333.

59. Hassan, M. Right to Health in Iraq: Fragile Structures and Growing Challenges. – Baghdad: Iraqi al-Amal Association. – 2023. – P. 32–39.

60. Hussein, S. F. Legal Guarantees of Women's Cultural and Social Rights in Iraqi Legislation // University of Thi-Qar Journal of Law Research. – Vol. 10, № 21. – P. 272–279.

61. Jabbar, L. M., Alanzi, H. H. Judicial Councils in Ancient Iraq (Origins and Stages of Development) // Kut University College Journal for Humanitarian Science. – 2025. – P. 385–391.

62. Mekkiya, F. Iraq's Judiciary: Problems of Unrestricted Independence // Journal of Middle East Law and Politics. – 2024. – P. 195–203.

63. Newton, M. A. The Iraqi High Criminal Court: Controversy and Contributions // International Review of the Red Cross. – 2004. – Vol. 86, № 854. – P. 399–430.

64. Róth, E. Prosecutorial Discretion and its Limits // Acta Juridica Hungarica. – 2002. – Vol. 43, № 3–4. – P. 387–399.

65. Shukr, A. H. The Role of Judicial Precedents in Achieving Judicial Security // Bilad Alrafidain Journal of Humanities and Social Science. – 2022. – Vol. 4, № 1. – P. 32–43.

66. Slominski, O. Soviet Influence on Iraq: A Study in Legal and Political Change. – Baghdad: Al-Bayan Center for Studies and Planning, 2016. – C. 45–67.

67. Yunus, M. B. Economic, Social and Cultural Rights in the Iraqi Constitution of 2005 // Kufa Journal of Legal and Political Sciences. – 2017. – Special Issue: Human Rights and Fundamental Freedoms in the Constitution of the Republic of Iraq 2005. – P. 138–141.

Интернет-ресурсы

1. Всемирный Банк. Статистические данные по Ираку [Электронный ресурс] // DataCommons. – URL: https://datacommons.org/place/country/IRQ?utm_medium=explore&mprop=count&popt=Person&hl=ru (дата обращения: 09.06.2025).

2. Генеральная прокуратура Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf (дата обращения: 28.06.2025).

3. Генеральная прокуратура Российской Федерации. Единая система идентификации и аутентификации (ЕСИА) [Электронный ресурс]. – URL: https://esia.gosuslugi.ru (дата обращения: 5.04.2025).

4. Генпрокуратура Российской Федерации. В первом квартале 2025 г. отмечен рост выявленных преступлений коррупционной направленности (на 24 %), увеличены объемы взысканий ущерба [Электронный ресурс] // Forbes. – 15.06.2025. – URL: https://www.forbes.ru/society/539614-genprokuratura-rasskazala-o-roste-na-24-vyavlennyh-korrupcionnyh-prestuplenij (дата обращения: 5.04.2025).

5. Генеральная прокуратура Российской Федерации и Высший судебный совет Республики Ирак подписали Протокол о взаимопонимании (10 октября 2024) [Электронный ресурс] // РАПСИ. – 10.10.2024. – URL: https://rapsinews.ru/international_news/20241010/310318417.html (дата обращения: 5.04.2025).

6. Государственная автоматизированная система правовой статистики (ГАС ПС) [Электронный ресурс]. – URL: https://crimestat.ru/ (дата обращения: 20.08.2025).

7. До 2030 года будет продлен федеральный проект по развитию ИИ [Электронный ресурс] // Ространснадзор: офиц. сайт. – 2024. – URL: https://rostransnadzor.gov.ru/news/5950 (дата обращения: 28.06.2025).

8. Ирак: Легализация детских браков должна быть отменена = العراق - يجب التاسعة سن في الأطفال زواج تقنين عن التراجع [Электронный ресурс] // Human Rights Watch. – 11.03.2014. – URL: https://www.hrw.org/ar/news/2014/03/11/252967 (дата обращения: 5.04.2025).

9. Ирак: незарегистрированные браки вредят женщинам и детям = العراق: عقود والأطفال بالنساء تضر المسجلة غير الزواج [Электронный ресурс] // Human Rights Watch. – 03.03.2024. – URL: https://www.hrw.org/ar/news/2024/03/03/iraq-unregistered-marriages-harm-women-and-children (дата обращения: 5.04.2025).

10. Итоги ВПН-2020. Том 1. Численность и размещение населения // Росстат. [Электронный ресурс]. – URL: https://rosstat.gov.ru/vpn/2020/Tom1_Chislennost_i_razmeshchenie_naseleniya (дата обращения: 09.06.2025).

11. Минздрав Коми компенсирует моральный вред интинке [Электронный ресурс] // КомиОнлайн. – URL: https://komionline.ru/news/minzdrav-komi-kompensiruet-moralnyj-vred-intinke (дата обращения: 05.04.2025).

13. Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. Государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства (ГИС ЖКХ) [Электронный ресурс]. – URL: https://dom.gosuslugi.ru (дата обращения: 05.04.2025).

14. ОнлайнИнспекция.рф – портал трудовых прав [Электронный ресурс]. – URL: https://онлайнинспекция.рф/ (дата обращения: 05.04.2025).

15. По требованию прокуратуры на Дальнем Востоке выдали зарплату 23 тысячам работников [Электронный ресурс] // SakhaNews. – URL: https://1sn.ru/po-trebovaniyu-prokuratury-na-dalnem-vostoke-vydali-zarplatu-23-tysyacam-rabotnikov (дата обращения: 05.04.2025).

16. После вмешательства Московской межрегиональной транспортной прокуратуры погашена задолженность по заработной плате на сумму свыше 25 млн рублей [Электронный ресурс] // Московско-Рязанская транспортная прокуратура. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/mmtp/mass-media/news?item=99462638 (дата обращения: 05.04.2025).

17. Прокуратура Брянской области. Раздел: «Защита прав несовершеннолетних» – новости [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации. Официальный сайт. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/proc_32/activity/protecting_children/news (дата обращения: 10.06.2025).

18. Прокуратура в судебном порядке добилась обеспечения инсулинозависимого ребенка расходными материалами к системе непрерывного мониторинга глюкозы [Электронный ресурс] // Прокуратура Калужской области. – 26.07.2022. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/proc_40/activity/protecting_children/news?item=75595083 (дата обращения: 05.09.2025).

19. Прокуратура Пермского края. Прокурор разъясняет: защита детей от вредной информации [Электронный ресурс]. – 11 июля 2022 г. – Генеральная прокуратура Российской Федерации. Официальный сайт. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/proc_59/activity/legal-education/explain?item=75150435 (дата обращения: 10.06.2025).

20. Прокуратура Республики Крым. В Ленинском районе по постановлению прокурора работодатель оштрафован за незаконное использование труда несовершеннолетнего [Электронный ресурс]. – 1 июня 2023 г. – Генеральная

прокуратура Российской Федерации. Официальный сайт. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/proc_91/activity/protecting_children/news?item=88097213 (дата обращения: 10.06.2025).

21. Прокуратурой Кемеровской области – Кузбасса проводится проверка по факту невыплаты заработной платы на угольном предприятии [Электронный ресурс] // Прокуратура Кемеровской области – Кузбасса. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/proc_sibfo/mass-media/news/news-regional?item=98611498 (дата обращения: 05.04.2025).

22. РОСТРУД – Федеральная служба по труду и занятости [Электронный ресурс]. – URL: https://rostrud.gov.ru/covid19/ (дата обращения: 05.04.2025).

23. Свердловский минздрав купил лекарство больному ребенку благодаря прокуратуре [Электронный ресурс] // Уральский Меридиан. – URL: https://ural-meridian.ru/news/547017/ (дата обращения: 05.04.2025).

24. Серовский городской прокурор подвел итоги работы: от защиты прав детей до охраны окружающей среды [Электронный ресурс] // СеровГлобус.ру. – 2024. – URL: https://serovglobus.ru/istorii/ot-zashchita-prav-detey-do-okhrany-okruzhayushchey-sredy-serovskiy-gorodskoy-prokuror-podvel-itogi-r/ (дата обращения: 10.06.2025).

25. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Официальный сайт: https://council.gov.ru/ (дата обращения: 28.08.2025).

26. Суд обязал минздрав Хабаровского края возместить стоимость лекарств для ребенка [Электронный ресурс] // Комсомольская правда. – URL: https://www.hab.kp.ru/online/news/6495618/ (дата обращения: 05.04.2025).

27. Единый реестр проверок – Федеральная служба по аккредитации. Единый реестр проверок [Электронный ресурс]. – URL: https://proverki.gov.ru (дата обращения: 05.04.2025).

28. $76 M gone: Iraq nabs officials in land scam [Electronic resource] // Shafaq News. – URL: https://shafaq.com/en/Iraq/76M-gone-Iraq-nabs-officials-in-land-scam (дата обращения: 05.04.2025).

29. Al-Saadi M. D. A. J. Workers' Rights under Labor Law № 37 of 2015 and Social Security Law № 18 of 2023 [Electronic resource] // Al-Mustaqbal University, College of Law. – 01.05.2025. – URL: https://www.uomus.edu.iq/En/NewColl.aspx?colid=1&newid=85988 (дата обращения: 05.04.2025).

30. Central Organization for Statistics and Information Technology (COSIT); Central Statistical Organization, Ministry of Planning, Republic of Iraq [Electronic resource] // Ministry of Planning, Republic of Iraq. – URL: https://mop.gov.iq/en/central-statistical-organization (дата обращения: 12.06.2025).

31. Commission of Integrity (CoI), Iraq [Electronic resource] // Official website. – URL: https://nazaha.iq/verify/index.php (дата обращения: 05.04.2025).

32. Country policy and information note: Medical and healthcare issues, Iraq. August 2024 (accessible) [Electronic resource] // GOV.UK. – URL: https://www.gov.uk/government/publications/iraq-country-policy-and-information-notes/country-policy-and-information-note-medical-and-healthcare-issues-iraq-august-2024-accessible (дата обращения: 05.04.2025).

33. Guide to Employment Rights in Federal Iraq [Electronic resource] // International Rescue Committee (IRC) ; Al Tamimi & Company ; TrustLaw (Thomson Reuters Foundation). –2023. – URL: https://www.nrc.no/globalassets/pdf/guidelines/guide-to-employment-rights/federal-iraq-employment-rights-guide---english.pdf (дата обращения: 05.04.2025).

34. Half a million plots of land allocated for housing [Electronic resource] // Iraq Business News. – URL: https://www.iraq-businessnews.com/2022/01/13/half-a-million-plots-of-land-allocated-for-housing/ (дата обращения: 05.04.2025).

35. History of Prosecution Service of the Russian Federation [Electronic resource] // The Prosecutor General's Office of the Russian Federation. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/eng_gprf/history (дата обращения: 05.04.2025).

36. Integrity Commission blocks seizure of 385 state properties valued at nearly $5 million [Electronic resource] // +964 Media. – URL: https://en.964media.com/36144/ (дата обращения: 05.04.2025).

37. Iraq: Reforms Needed to Entrench Stability. Free Expression Under Threat, Continued Impunity for Rights Violations [Electronic resource] // Human Rights Watch. – URL: https://www.hrw.org/news/2024/01/11/iraq-reforms-needed-entrench-stability#:~:text=,in%20its%C2%A0World%20Report%202024 (дата обращения: 05.04.2025).

38. Iraqi Legal Database (ILD) [Electronic resource] // Internet Archive. – URL: https://web.archive.org/web/20090129112539/http://iraq-ild.org/ (дата обращения: 05.04.2025).

39. Ministry of Planning, Republic of Iraq [Electronic resource] // Official website. – URL: https://mop.gov.iq/en (дата обращения: 12.06.2025).

40. Organized Crime Index 2021: Iraqi profile [Electronic resource]. – URL: https://ocindex.net/2021/country/iraq (дата обращения: 05.04.2025).

41. Right to health in Iraq: Fragile structures and growing challenges / Muntather Hassan [Electronic resource] // Iraqi al-Amal Association ; Arab NGO Network for Development. – 2023. – URL: https://annd.org/uploads/publications/Right_to_health_in_Iraq_Fragile_structures_and_growing_challenges_Muntather_Hassan_En.pdf (дата обращения: 05.04.2025).

42. Supreme Judicial Council of Iraq [Electronic resource] // Official website. – URL: https://sjc.iq/index-ar.php (дата обращения: 12.06.2025).

43. UN-Habitat. Iraq Urban Issues [Electronic resource]. – URL: https://unhabitat.org/iraq-urban-issues (дата обращения: 05.04.2025).

44. Universal Health Coverage for Better Social Protection: The Case of Iraq [Electronic resource] // Arab Reform Initiative. – URL: https://www.arab-reform.net/publication/universal-health-coverage-for-better-social-protection-the-case-of-iraq/ (дата обращения: 05.04.2025).

45. Human Rights Watch. World Report 2025: Iraq [Electronic resource] // Iraqi Civil Society Solidarity Initiative. – 2025. – URL: https://www.iraqicivilsociety.org/archives/14231 (дата обращения: 05.02.2026).

46. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации И.В. Краснова о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению за 2024 год : выступление на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2 апреля 2025 г. // Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: http://council.gov.ru/events/multimedia/video/344164/ (дата обращения: 30.06.2026).

Приложение 1

Предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования участия прокурора в защите социальных прав граждан в Российской Федерации

Предложения по совершенствованию Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»

Предлагаемые дополнения
Пункт 2 статьи 4 дополнить абзацем:
«Публичный доклад Генерального прокурора Российской Федерации, а также ежегодные публичные доклады прокуроров субъектов Российской Федерации содержат раздел о состоянии законности в сфере защиты социальных прав граждан, включая сведения о типичных нарушениях, результатах прокурорского реагирования и принятых мерах по восстановлению нарушенных прав»
Статью 17 дополнить новым положением:
«В системе органов прокуратуры допускается закрепление направлений надзора за соблюдением социальных прав граждан за соответствующими структурными подразделениями в рамках действующей организационной структуры, а также развитие функциональной специализации деятельности прокуратуры по данным направлениям»
Статью 21 дополнить положениями:
«Социальный надзор – самостоятельно выделяемое направление прокурорской деятельности по надзору за соблюдением социальных прав граждан, включая права в сфере труда, охраны здоровья, образования, социальной защиты, жилищного обеспечения, поддержки семьи, материнства и детства»
«При осуществлении надзорной деятельности органы прокуратуры обеспечивают соблюдение законов, регулирующих отношения в сфере

реализации социальных прав граждан, с учетом необходимости выявления и пресечения нарушений в указанной сфере в пределах полномочий, предусмотренных федеральным законодательством»
«В целях обеспечения надзора за соблюдением социальных прав граждан в Российской Федерации действует единая государственная цифровая система учета нарушений социальных прав, обеспечивающая фиксацию, обработку, анализ и передачу в органы прокуратуры данных о выявленных нарушениях. Порядок формирования, ведения и использования системы утверждается Правительством Российской Федерации по согласованию с Генеральной прокуратурой Российской Федерации»
Пункт 1 статьи 22 дополнить положением:
«Прокурор реализует право на обращение в суд с исковым заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц по делам о нарушениях социальных прав граждан в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации»
Статью 22 дополнить положением:
«Органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды, государственные и муниципальные учреждения направляют в органы прокуратуры сведения о выявленных массовых или систематических нарушениях социальных прав граждан, включая нарушения в сфере труда, жилищных прав, здравоохранения, образования, социального обеспечения и защиты прав несовершеннолетних»

Предложения по совершенствованию Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК РФ)

Предлагаемые дополнения
В пункте 1 статьи 45 уточнить:

«Прокурор вправе обращаться в суд в защиту неопределенного круга лиц по делам о нарушениях социальных прав граждан в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации»

Предложения по совершенствованию Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ)

Предлагаемые дополнения
Статью 39 дополнить пунктом следующего содержания:
«Прокурор вправе предъявлять административные иски в защиту неопределенного круга лиц по делам, связанным с нарушением социальных прав граждан, в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации»

Приложение 2

Проект главы на арабском и русском языках «Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан» для включения в Закон Республики Ирак № 49/2017 «О публичном обвинении»

مشروع فصل باللغة العربية بعنوان "الرقابة النيابة العامة على الحقوق الاجتماعية للمواطنين" لإدراجه في قانون الادعاء العام رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧ في جمهورية العراق.

الفصل الرابع: إشراف الادعاء العام على احترام الحقوق الاجتماعية للمواطنين

المادة 19: أولًا: يقصد بالإشراف الذي تمارسه **النيابة العامة** على الالتزام بالحقوق الاجتماعية للمواطنين قيام **الادعاء العام** بمراقبة تنفيذ التشريعات الخاصة بهذه الحقوق وضمان عدم انتهاكها.

ثانيًا: يُمارَس هذا الإشراف وفقًا لمبادئ الشرعية والحياد، مع التزام النيابة العامة باتخاذ الإجراءات اللازمة عند اكتشاف أي انتهاك أو خطر يهدد تلك الحقوق.

المادة 20: يشمل إشراف الادعاء العام على احترام الحقوق الاجتماعية للمواطنين الرقابة على تطبيق التشريعات

المتعلقة بما يأتي: أولًا: العمل.

ثانيًا: التأمين الصحي والرعاية الصحية.

ثالثًا: الضمان الاجتماعي والتقاعد والإعانات الاجتماعية. رابعًا:

رعاية الأشخاص ذوي الإعاقة.

خامسًا: رعاية النازحين داخليًا.

سادسًا: الحق في السكن.

سابعًا: توزيع المساكن الحكومية.

المادة 21: يتولى الادعاء العام في نطاق هذا الإشراف المهام الآتية:

أولًا: طلب الوثائق والمعلومات من الوزارات والجهات المعنية للتحقق من مدى الالتزام بالقانون. ثانيًا: إجراء عمليات التفتيش بشكل مستقل أو بالاشتراك مع الأجهزة التفتيشية المختصة.

ثالثًا: تقديم الطلبات إلى الجهات المعنية لإزالة المخالفات المكتشفة في مجال الحقوق الاجتماعية.

رابعًا: اتخاذ الإجراءات المناسبة لفرض **المسؤولية التأديبية** بحقّ المخالفين، وفتح تحقيقات في وقائع الفساد الإداري والمالي ذات الصلة.

خامسًا: رفع الدعاوى أمام المحاكم المختصة، سواءً لمصلحة مواطنين محدّدين (مثل العمال أو المرضى أو المستفيدين من الإعانات) أو لمصلحة عامة لفئة غير محددة من الأشخاص (**دعوى المصلحة العامة**).

سادسًا: الطعن في أي قرار إداري أو حكم قضائي **لمصلحة القانون**، حتى لو لم يطعن فيه أحد من ذوي العلاقة.

المادة 22: تلتزم الوزارات وسائر الجهات الحكومية ذات العلاقة بما يأتي:
أولًا: إبلاغ **الادعاء العام** فورًا عن أي حالة من شأنها أن تشكّل انتهاكًا أو تهديدًا للحقوق الاجتماعية للمواطنين.
ثانيًا: الردّ على مخاطبات الادعاء العام واتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها خلال المدة المحدّدة قانونًا.

Глава IV: Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан

Статья 19.

1. Под надзором, осуществляемым публичной прокуратурой за соблюдением социальных прав граждан, понимается контроль за исполнением законодательства, регулирующего данные права, а также обеспечение недопущения их нарушения.

2. Указанный надзор осуществляется на основе принципов законности и беспристрастности; публичная прокуратура обязана принимать необходимые меры при выявлении любого нарушения либо угрозы нарушения указанных прав.

Статья 20.

Надзор публичной прокуратуры за соблюдением социальных прав граждан включает контроль за применением законодательства, регулирующего:

1) труд;

2) медицинское страхование и охрану здоровья;

3) социальное обеспечение, пенсионное обеспечение и социальные выплаты;

4) защиту лиц с инвалидностью;

5) защиту внутренне перемещенных лиц;

6) право на жилище;

7) распределение государственного жилья.

Статья 21.

В рамках указанного надзора публичная прокуратура осуществляет следующие полномочия:

1) запрашивает у министерств и уполномоченных органов документы и сведения, необходимые для проверки соблюдения закона;

2) проводит проверки самостоятельно или совместно с компетентными инспекционными службами;

3) направляет в компетентные органы требования об устранении выявленных нарушений социальных прав;

4) принимает меры по привлечению нарушителей к дисциплинарной ответственности и инициирует расследования случаев административной и финансовой коррупции, связанных с социальной сферой;

5) предъявляет иски в компетентные суды – как в интересах конкретных граждан (работников, пациентов, получателей социальной помощи), так и в общественных интересах неопределенного круга лиц;

6) обжалует любые административные акты или судебные решения в интересах закона, даже если стороны не подали жалобу.

Статья 22.

Министерства и иные государственные органы обязаны:

1) незамедлительно уведомлять публичную прокуратуру о любых фактах, которые могут представлять собой нарушение или угрозу нарушения социальных прав граждан;

2) отвечать на обращения публичной прокуратуры и принимать необходимые меры в установленные законом сроки.

Приложение 3

Предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования участия прокурора в защите социальных прав граждан в Республике Ирак – на арабском и русском языках

Предложения по совершенствованию Конституции Республики Ирак от 2005 г.

Предлагаемые дополнения
Статью 89 дополнить вторым абзацем:
«Орган публичного обвинения обладает финансовой и административной самостоятельностью; для него предусматривается отдельная строка в государственном бюджете. Сокращение бюджета в течение финансового года допускается только на основании закона»
يضاف إلى المادة (٨٩) من دستور جمهورية العراق فقرة ثانية بالنص الآتي:
تتمتع النيابة العامة بالاستقلال المالي والإداري، ويخصص لها بند منفصل في ميزانية الدولة. لا يجوز تخفيض الميزانية خلال السنة المالية إلا بموجب القانون
Статью 89 дополнить третьим абзацем:
«Запрещается любое вмешательство в деятельность органов публичного обвинения, включая давление на прокурора при осуществлении ими своих полномочий. Лица, виновные в таком вмешательстве, несут ответственность в соответствии с законом»
يضاف إلى المادة (٨٩) من دستور جمهورية العراق فقرة ثالثة بالنص الآتي:
ويحظر أي تدخل في أنشطة هيئات الادعاء العام، بما في ذلك الضغط على المدعين العامين في ممارسة "صلاحياتهم. "ويعتبر الأشخاص المسؤولون عن مثل هذا التدخل مسؤولين بموجب القانون

Предложения по совершенствованию Закона № 49 от 6.03.2017 «О публичном обвинении»

Предлагаемые дополнения
Рассмотреть новую главу: Глава IV: Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан (см. Приложение 2)
النظر في فصل جديد: الفصل الرابع: إشراف النيابة العامة على الحقوق الاجتماعية للمواطنين (انظر المرفق 2)

Предложения по совершенствованию Закона № 45 от 23.01.2017 «О Высшем судебном совете»

Предлагаемые дополнения
Статью 3 дополнить пунктом 13:
«В полномочия Высшего судебного совета входит формирование независимой профессиональной квалификационной комиссии для оценки кандидатов и внесение парламенту рекомендации о назначении или освобождении указанного должностного лица в соответствии с Конституцией и действующим законодательством»
يُستكمل نص المادة (٣) من القانون الاتحادي لجمهورية العراق رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٧ «قانون مجلس القضاء الأعلى» بإضافة الفقرة «ثالث عشر» بالنص الآتي:
وتشمل صلاحيات مجلس القضاء الأعلى تشكيل لجنة مستقلة للتأهيل المهني لتقييم المرشحين وتقديم التوصيات إلى البرلمان بشأن تعيين المسؤول المذكور أو إطلاق سراحه وفقاً للدستور والتشريعات النافذة.