Научное издание

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКА (ПРАВОВЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ В ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ)

IX НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ

Санкт-Петербург, 26 ноября 2025 года.

Санкт-Петербург 2025

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

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКА (ПРАВОВЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ В ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ)

IX НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ

Санкт-Петербург, 26 ноября 2025 года.

Санкт-Петербург 2025

УДК 34
ББК 67.72
А43

Под общей редакцией О.Н. КОРШУНОВОЙ, заведующего кафедрой прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации.

А43 **Актуальные проблемы прокурорской деятельности:** проблемы теории и практика (правовые рекомендации в прокурорской деятельности) : IX научно-практическая конференция, Санкт-Петербург, 26 ноября 2025 года : материалы / Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации ; под общ. ред. О.Н. Коршуновой. — Санкт-Петербург : СПбЮИ (ф) У ПРФ, 2025. — 1 CD-R (1,51 Мб). — Систем. требования: ПК с процессором Intel Core i3 и более ; 512 Mb и более ; CD/DVD-ROM дисковод ; Microsoft Windows XP и выше ; SVGA 800×600.16 bit и более ; Adobe Acrobat Reader 8.0 и выше. — Загл. с экрана. — Текст : электронный.

ISBN 978-5-6054272-9-2

Сборник содержит материалы IX научно-практической конференции «Актуальные проблемы прокурорской деятельности: проблемы теории и практика (Правовые рекомендации в прокурорской деятельности), прошедшей в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале) Университета прокуратуры Российской Федерации в ноябре 2025 года. Предназначен для работников органов и организаций прокуратуры, аспирантов, студентов.

УДК 34
ББК 67.7

Материалы печатаются в редакции авторов

ISBN 978-5-6054272-9-2

© Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2025

СОДЕРЖАНИЕ

1. *Коршунова О.Н.* Актуальные вопросы определения роли и значения правовых рекомендаций в прокурорской деятельности..... 5

2. *Амплеева Е.Е.* Международно-правовые стандарты и их юридическая сила в национально-правовой системе..... 10

3. *Винокуров А.Ю.* К вопросу о расширении предмета надзора за исполнением законов..... 17

4. *Васильчикова Н.А.* К вопросу о вступлении прокурора в приказное производство в порядке ч.1 ст. 45 ГПК РФ..... 23

5. *Аметка Ф.А.* Международные и национальные аспекты обеспечения личной профессиональной безопасности прокурорских работников в условиях вооруженного конфликта..... 27

6. *Андреева О.В.* Правовые рекомендации в сфере охраны объектов культурного наследия и их использование в прокурорской деятельности..... 32

7. *Барциц С.З.* Использование технологий ИИ в оценке НПА на предмет наличия в них признаков коррупциогенности..... 36

8. *Великая Е.В.* Решения Конституционного Суда Российской Федерации и их влияние на соблюдение прав и законных интересов подсудимого в правоприменительной практике..... 40

9. Дытченко Г.В. Система правовых рекомендаций как фактор организационного развития прокуратуры..... 47

10. *Зарубин А.В.* Проблемы применения конфискации имущества, добытого в результате совершения преступлений коррупционной направленности..... 55

11. *Корнева Т.С.* Принципы организации и деятельности прокуратур государств-участников СНГ: сравнительный анализ законодательства..... 64

12. *Коряченцова С.И.* Принципы функционирования публично-правового механизма обеспечения законности градостроительной деятельности..... 71

13. *Кустов М.Н.* Правовые рекомендации по обеспечению прокурором соблюдения прав и обязанностей осужденных при привлечении к труду..... 80

14. *Лемехов С.В.* Некоторые вопросы участия прокурора в рассмотрении гражданских дел о восстановлении на работе..... 86

15. *Мирошникова А.А.* Примеры эффективного взаимодействия прокурора с органами исполнительной власти при подготовке и поддержании исков об обращениив доход государства имущества, приобретенного с нарушением антикоррупционных требований..... 91

16. *Мурашкин И.Ю.* Актуальные вопросы взаимодействия органов прокуратуры с иными субъектами противодействия коррупции..... 94

17. *Никитин Е.Л.* Правовые рекомендации по обеспечению законности оперативно-розыскной деятельности прокурором: содержание и применение..... 99

18. *Носёнок Е.И.* Эффективность и результативность использования методических рекомендаций по вопросам квалификации административ-

ных правонарушений, предусмотренных ст. 13.2.1 КоАП РФ (на примере прокуратуры Санкт-Петербурга)..... 106
19. *Омельянович В.В.* Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением законодательства об образовании при реализации национальных проектов..... 109
20. *Паук Н.Н.* К вопросу о профилактике правонарушений несовершеннолетних..... 114
21. *Питулько К.В. Сергеева А.А.* Проблемы применения срока давности в прецедентной практике Конституционного Суда РФ (на примере противодействия коррупции)..... 119
22. *Сергеева А.Ю.* Правовое значение Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации..... 126
23. *Сердюк А.Ю.* Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства и соблюдением жилищных прав граждан..... 132
24. *Талья Е.А.* Правовые рекомендации в обеспечении прокурором безопасности на железнодорожном транспорте..... 136
25. *Тарасова А.А.* Вопросы прокурорского надзора в случае урегулирования налогового спора через медиацию..... 140
26. *Тимощук К.И.* Роль правовых позиций в уголовном преследовании за создание некоммерческой организации, посягающей на личность и права граждан (ст. 239 УК РФ)..... 144
27. *Фирсов В.В.* Характерные особенности осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в налоговой сфере..... 150
28. *Шеставин Д.А.* Актуальные проблемы функционирования «горячей линии» в органах прокуратуры..... 157
29. *Широкова П.В.* Точность, как принцип осуществления государственного единого статистического учета..... 161
30. *Штрикова А.А.* Актуальные проблемы защиты прав детей в Российской Федерации на достойный уровень жизни..... 164

Научная статья
УДК 34

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ РОЛИ И ЗНАЧЕНИЯ ПРАВОВЫХ РЕКОМЕНДАЦИЙ В ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

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

Аннотация. Выступление и статья посвящены определению понятия «правовые рекомендации» в широком и узком смысле, а также той роли, которую правовые рекомендации играют в прокурорской деятельности, осуществляемой в различных направлениях надзорного и ненадзорного характера.

Ключевые слова: рекомендации, правовые рекомендации, прокурор, прокурорская деятельность, полномочия, прокурорский надзор, полномочия ненадзорного характера

На современном этапе многими учеными и практиками отмечаются проблемы, обусловленные отсутствием единства позиций в определении концептуальных основ той или иной науки, дефицитом и противоречивостью понятийного аппарата, как в рамках одной науки, так и в смежных областях научного знания. Все сказанное в полной мере относится к юридическим наукам. Кроме того, в юридической теории и практике встречаются случаи использования разными науками одного и того же понятия, наполняемого различным содержанием. Часто в качестве синонимов используются понятия и категории таковыми не являющиеся. В результате не только в науке, но в правоприменительной практике возникают весьма серьезные проблемы, которые обусловливают в свою очередь необходимость разъяснения тех или иных позиций: законодателя, правоприменителя и т. д.

Как представляется, именно поэтому в науке и практике часто обращаются к существующим рекомендациям научного и прикладного характера; в юридических науках и правоприменительной практике – к правовым рекомендациям. Однако, и само понятие «правовые рекомендации», не смотря на свой фактически универсальный характер, является сегодня дискуссионным. Именно поэтому представилось целесообразным исследовать существующие в различных юридических науках подходы к определению самого понятия «правовые рекомендации», а также попытаться выработать единые подходы к определениювозможности использования соответствующих рекомендаций в правоприменительной, и прежде всего прокурорской, практике. При этом видится весьма важным определить пределы и целесообразные направления их использования.

Как уже отмечалось выше, в юридических науках существуют различные подходы к определению содержания понятия «рекомендации» вообще и «правовые рекомендации», в частности. Не претендуя на исчерпывающий характер исследования, предлагается применительно к юридическим наукам и правоприменительной практике, в том числе, к прокурорской деятельности, использовать понятие правовых рекомендаций в широком смысле. Таким образом, будем исходить из того, что правовые рекомендации – это закрепленные в Конституции РФ, общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах Российской Федерации, документах стратегического планирования, нормах законодательства, подзаконных актах, правовых позициях высших судебных органов России и иных документах предложения, которые носят как общеобязательный, так и иной характер.

Концептуальный, основополагающий подход к определению их сущности заключается в том, что вне зависимости от источника правовых рекомендаций следование либо не следование указанным предложениям носит юридический характер, поскольку влекут юридически значимые последствия. Более того, они могут рассматриваться как разновидность юридического факта.

Если субъекты следуют этим предписаниям, то результат – положительный, гарантируется возможность осуществлять свою деятельность, обеспечивать защиту публичных и частных интересов в предоставленных законом пределах.

Достаточно широкое распространение рекомендации получили в регулировании различных сфер общественных отношений на международном уровне. Они носят в целом ориентирующий характер, позволяют формировать правильное с точки зрения той или иной международной организации, международного органа понимание форм, методов и средств, которые могут быть использованы участниками правоотношений в той или иной области. В современных условиях представляется весьма важным определять пределы имплементации международных принципов и норм международного права в национальное законодательство. А в допустимых пределах разрабатывать механизмы и потенциальные направления имплементации рекомендательных актов международных организаций во внутригосударственное законодательство [1–4].

Результаты исследований, проведенных и являвшихся актуальными в иных условиях, должны быть переосмыслены в современных реалиях геополитического и экономического характера.

Одновременно, и существующие на национальном уровне рекомендации правового характера традиционно привлекают внимание ученых и практиков. Применительно к национальному уровню, как представляется, следует признать увеличение императивной составляющей предупредительного или даже запретительного характера.

При этом следует подчеркнуть, что правовые рекомендации и направления их исследования в целом могут носить ориентирующий (обобщенный) характер [5] или быть достаточно конкретизированными [6–7].

В условиях определенного понятийного дефицита и правовой неопределенности или даже пробельности законодательства рекомендации приобретают роль ориентиров как для отдельного человека, так и для групп лиц, объединенных по тем или иным признакам, различных организаций, для общества, а также отдельных органов публичной власти и их объединений в обеспечении реализации предоставленных законом полномочий, в противодействии внутренним и внешним угрозам.

Именно руководствуясь правовыми рекомендациями различного характера и разных видов, субъекты правоотношений вправе рассчитывать на достижение определенного результата при условии, что и иные субъекты указанных правоотношений будут следовать им в должной мере.

В целях упорядочения существующих подходов, а также определения форм и методов использования правовых рекомендаций в законодательной, правоохранительной, правозащитной и правоприменительной практике представляется важным выделять и систематизировать рекомендации по различным основаниям. Думается, что предлагаемые классификации будут способствовать более системному подходу к осмыслению направлений исследований, как ранее проведенных и потенциально значимых планируемых.

По источнику закрепления в массиве правовых рекомендаций должны быть выделены несколько групп рекомендаций. В первую группу, как представляется, подлежат включению рекомендации, закрепленные законодательно (в тех или иных нормах) на национальном уровне.

Прежде всего, речь идет о положениях Конституции РФ, нормах федеральных конституционных законов, федеральных законов и кодексов,продолжающих действовать законов Российской Федерации, которые на протяжении последних десятилетий систематически привлекают внимание ученых и практиков [8].

Заметную роль в правоприменительной и правозащитной практике играют правовые позиции высших судебных органов государства: Конституционного суда РФ [9–10], Верховного суда РФ [11], сохраняющие актуальность постановления и решения Президиума Высшего Арбитражного суда РФ [12–13], обзоры судебной практики. Определенное значение имеют и отдельные судебные решения, принятые различными судебными инстанциями.

Существенное значение для формирования единства правоприменительной и правоохранительной практики имеют ведомственные и межведомственные акты. В частности, для прокурорской деятельности это прежде всего приказы и указания Генерального прокурора РФ, организационно-распорядительные документы Генеральной прокуратуры РФ (информационные письма, обзоры практики и др.). Несмотря на то, что указанные акты носят ведомственный характер и предназначены для использования непо-

средственно в прокурорской деятельности, их значение для формирования не только прокурорской, но судебной и следственной практики, а также практики осуществления деятельности поднадзорных объектов в различных сферах трудно переоценить. Учитывая, что прокуроры руководствуются соответствующими положениями при реализации полномочий надзорного и ненадзорного характера в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации, указанные документы оказывают опосредованное влияние и на деятельность иных органов и организаций, их должностных лиц и руководителей, ориентируя на необходимость соблюдения требований законодательства в соответствующей сфере.

В целях определения сущности правовых рекомендаций и определения направлений исследований возможностей и пределов их использования прежде всего в прокурорской деятельности могут быть проведены и иные классификации правовых рекомендаций:

по кругу субъектов, на которых они распространяются: конкретизированные и неконкретизированные по субъектному составу;

по кругу правоотношений:

общеправовые;

в рамках одной отрасли права,

в рамках нескольких смежных отраслей права;

в рамках отдельного института отрасли права;

в рамках нескольких институтов одной отрасли права;

в рамках нескольких институтов различных отраслей права (межотраслевые с правовой точки зрения);

по степени обязательности:

общеобязательные (для всех субъектов и во всех юридически значимых ситуациях);

обязательные для отдельных субъектов правоотношений;

обязательные для отдельных юридически значимых ситуаций;

имеющие исключительно рекомендательный характер.

В рамках собственно научных и практико-ориентированных исследований важно не только осмыслить в современных условиях уже достигнутые результаты, но и определить перспективы исследования и формирования концептуальных основ использования правовых рекомендаций для упорядочения процессов политического, экономического и собственно юридического характера.

Применительно к деятельности прокуратуры весьма значимым представляется выявление закономерностей и определение пределов использования в практической деятельности прокуроров положений рекомендательных актов вневедомственного характера, а также направлений разработки и совершенствования рекомендательных актов ведомственного характера.

Список источников

1. Хабриева Т.Я. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) / Т.Я. Хабриева, С.Е. Нарышкин. Текст : непосредственный // Журнал российского права. 2011. № 9. С. 5–12.

2. Брискун К.А. Механизмы имплементации рекомендательных актов международных организаций во внутригосударственное законодательство / К.А. Брискун. Текст : непосредственный // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 119-127.

3. Шевердяев С.Н. Рекомендации Четвертого оценочного раунда ГРЕКО: потенциал перенастройки российского конституционно-правового законодательства / С.Н. Шевердяев. Текст : непосредственный // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 2. С. 42–51.

4. Егоров С.А. К вопросу о значении и возможностях применения рекомендательных актов МОТ в процессе совершенствования норм международного и внутригосударственного трудового права / С.А. Егоров. Текст : непосредственный // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 4 (29). С. 445–450.

5. Соловьева Т.В. К вопросу об обязательном характере постановлений Пленума Верховного суда РФ / Т.В. Соловьева. Текст : непосредственный // Современное право. 2010. № 12. С. 96–99.

6. Иванов А.Л. Рекомендации Пленума Верховного суда РФ о применении ч. 6 ст. 15 УК / А.Л. Иванов. Текст : непосредственный // Законность. 2014. № 8 (958). С. 39–40.

7. Соловьев А.Б. Обеспечение законности и обоснованности привлечения в качестве обвиняемого по УПК РФ. (Научно-практические рекомендации) / А.Б. Соловьев, М.Е. Токарева, М.В. Парфенова. Текст : непосредственный // Прокурорская и следственная практика. 2006. № 3/4. С. 124–153.

8. Муратшин Ф.Р. Рекомендательные и поощрительные нормы в современном российском аграрном законодательстве / Ф.Р. Муратшин. Текст : непосредственный // Российский юридический журнал. 2002. № 3 (35). С. 76–81.

9. Баранов В.М. Преамбула как предмет методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов / В.М. Баранов, Л.В. Хачатурова. Текст : непосредственный // Вестник Саратовской государственной академии права. 2006. № 2 (47). С. 26–33.

10. Должиков А.В. Средства юридической защиты при нарушении конституционных прав и конституционно-судебные рекомендации законодателю / А.В. Должиков. Текст : непосредственный // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 3. С. 65–72.

11. Соловьева Т.В. Некоторые направления реализации актов Верховного Суда Российской Федерации в гражданском законодательстве / Т.В. Соловьева. Текст : непосредственный // Арбитражный и гражданский процесс. 2010. № 4. С. 18–21.

12. Бакулин А.Ф. Президиум ВАС РФ дал рекомендации по разрешению споров о возмещении вреда государством или муниципалитетом / А.Ф. Бакулин, А.В. Камаева. Текст : непосредственный // Арбитражная практика. 2011. № 10. С. 56–63.

13. Серегина Н.М. Президиум ВАС РФ «задал тон» судебной практике по спорам банков с заемщиками / Н.М. Серегина. Текст : непосредственный // Арбитражная практика. 2012. № 2. С. 42–49.

Информация об авторе

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

Научная статья
УДК 34

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ И ИХ ЮРИДИЧЕСКАЯ СИЛА В НАЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ

Елена Евгеньевна АМПЛЕЕВА
Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, Санкт-Петербург, Россия, zeena68@mail.ru

Аннотация. Международные стандарты как рекомендованные для национальных государств правила межгосударственного сотрудничества не всегда обладают обязательной юридической силой, но государства в одностороннем порядке подчас придают им императивный характер. По мнению автора подобные «стандарты» следует относить к особой категории норм в международно-правовой системе, которые выступают в качестве общеправовых установок и гарантий для развития и совершенствования национального законодательства.

Ключевые слова: Международно-правовые стандарты, общепризнанные нормы, резолюции и рекомендации международных организаций, «мягкое право», национально-правовые акты

Международные стандарты действуют в самых разных сферах международных отношений: космосе, торговле, финансах, транспорте, экологии, защите прав человека, инвестициях, доступе к правосудию, спорте, избирательном процессе, в обращении с заключенными, охране труда, здравоохранении, науке, промышленных технологиях и пр. Как правило термин «международные стандарты» относят либо к конвенционным нормам международного права и даже к принципам международного права, либо к особой категории норм в международно-правовой системе, не обла-

дающих какой-либо юридической силой, но достаточно активно применяемых в национально-правовых системах при условии одностороннего одобрения государства и восприятии этих норм в рамках национального законодательства. К числу документов, содержащих международные стандарты, можно отнести к примеру, Киотский протокол и Парижское соглашение к Рамочной конвенции ООН об изменении климата, трехстороннюю Декларацию принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики МОТ, Глобальный договор ООН, направленный на поощрение социальной ответственности бизнеса, затрагивающий вопросы трудовых стандартов, окружающей среды и антикоррупционной деятельности и многие другие в самых разных сферах человеческой деятельности. В 1948 г. принятие Всеобщей декларации прав человека сформировало международную правовую базу системы правосудия, в которую вовлечены все национальные правовые системы современности и которая признается своего рода масштабом для правотворчества и правоприменения, а значит специфическим «международным стандартом» в гуманитарной сфере [1; 12].

Международно-правовые стандарты – это не абстрактная теоретическая конструкция, а непосредственно действующий правовой механизм взаимодействия и сотрудничества государств в современном мире. В этой связи государства в рамках взятых на себя международных обязательств, а именно их правоохранительные органы, а также национальные суды обязаны в своей правоприменительной деятельности учитывать международные стандарты и основополагающие положения общепризнанных норм международного права. Только такой порядок позволяет, по мнению международного сообщества, сочетать как международно-правовые, так и национальные средства обеспечения правопорядка и защиты национальных интересов [2; 29].

На сегодня в условиях международной напряженности возникают новые актуальные вопросы, в решении которых заинтересованы все участники международных отношений, поскольку на наших глазах происходит новый этап интенсивного обсуждения тех же принципов, институтов международного права и новых факторов взаимодействия норм национального (внутреннего) и международного права. Появляются общие предметы регулирования и согласованность правовых норм, например, в отношении новых экономических связей, экологии, свобод предпринимательства, миграционных кризисов, борьбы с бедностью, сотрудничества в борьбе с транснациональной преступностью и т. д. и т. п. По опыту развитых государств, как справедливо отмечает Ю.А. Тихомиров, необходимо больше внимания уделять механизму имплементации международных норм, распространению своего национально-правового опыта, повышению уровня международно-правовых знаний граждан, чиновников, депутатов, предпринимателей [3; 1]. Участие России в работе десятков международных организаций, в т.ч. ООН, ЮНЕСКО, ВОИС, ВТО, ОБСЕ, СНГ, ШОС и др., каждая из которых разрабатывает десятки международных стандартов, эту

проблему еще больше актуализирует, а значит обусловливает совершенствование внутреннего законодательства в целях эффективной реализации международных обязательств и обеспечения интересов России [4].

На наш взгляд, «принципы» и «стандарты» международного права – понятия не тождественные друг другу. Международно-правовые стандарты основываются на принципах и нормах международного права, включают и развивают их. Так, например, «минимальный международный стандарт» используется в рамках международного права прав человека обозначает целый комплекс международно-правовых норм, касающихся прав человека и гражданина [5; 188], ряд экономических прав и гарантий в качестве международных стандартов в сфере экономики или охраны окружающей среды составляют отдельный предмет регулирования в рамках международного экономического и международного экологического права, на новый уровень взаимоотношений выходят стандарты военно-технического сотрудничества государств – союзников в рамках права международной безопасности. При этом, те же международные стандарты, особенно если речь идет о защите прав человека или об экологии, действительно основаны на международных принципах, как и любые иные правила, руководства или рекомендации, принятые в рамках ООН и других международных организаций. Следовательно, принципы и общепризнанные нормы – это и есть нормы международного права, с той лишь оговоркой, что они выражают наиболее общие, основополагающие положения международного права. Международно-правовые стандарты, в свою очередь, не обладают подобной «фундаментальностью» и не являются выражением общепризнанных и обычно-правовых норм международного права, хотя и основаны на них.

В многочисленных комментариях к Конституции Российской Федерации подчеркнуто, что Конституция России 1993 г. устанавливает механизм согласования и взаимодействия норм международного и внутригосударственного права. В частности, положения части 4 ст. 15 Конституции представляют собой общую трансформацию общепризнанных принципов и норм международного права в качестве обязательных для всех субъектов российского права. Норма международного права – договорная или обычная – обретает характер общепризнанной лишь при условии согласия государства как суверенного участника международных отношений и основного субъекта международного права с данной нормой и признания ее юридически обязательной для себя. К международным нормам такого уровня относится Устав ООН, Декларация о принципах международного права, Всеобщая декларация прав человека, Хартия тысячелетия, принятая ООН. Конституция России, вовсе не устанавливает верховенство международно-правовых принципов и норм над внутригосударственным правопорядком, поскольку сама является их воплощением, отчасти закрепляет приоритет международного договора Российской Федерации, если между ним и нормой национального закона возникла коллизия. Это означает, что нормы закона, предусматривающие иные правила, чем установленные международным договором, сохраняют свою юридическую силу, но не применяются

при разрешении дел, касающихся другого государства, участвующего в соответствующем договоре [6; 167]. Следовательно, вырисовывается определенная иерархия источников российского права на случай правовой коллизии двух правопорядков: Конституция Российской Федерации как центральный элемент этой системы, далее федеральные конституционные законы и общепризнанные нормы и принципы международного права, федеральное законодательство и нормы международного договора с участием Российской Федерации; нормы национального закона и положения межправительственных и межведомственных международных соглашений. Подчеркнем, что Конституция в иерархии национальной правовой системы занимает доминирующее положение и в случае коллизии с ней норм международного договора в силу части 1 ст. 15 Конституции всегда обладает безусловным верховенством. В силу той же части 4 ст. 15 преимуществом в применении обладают только ратифицированные и официально опубликованные международные договоры Российской Федерации, что же касается межправительственных или межведомственных соглашений – они таким преимуществом по отношению к национальному закону не обладают, что вытекает из взаимосвязанных положений ст. ст. 10, 71, 86, 90, 105–107, 113, 114, 125 Конституции Российской Федерации. [6; 168].

Таким образом, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации не являются «надконституционными» и чем-то внешним по отношению к Конституции Российской Федерации, а выступают частью российской конституционной системы, поскольку данные принципы «вмонтированы» в ткань Конституции Российской Федерации и составляют ее содержательную характеристику, а конституционные положения, ориентирующие, например, внешнюю политику государства или закрепляющие конкретные права и свободы человека и гражданина Российской Федерации, должны толковаться и применяться согласно этим принципам и нормам в соответствии с конкретизирующим их национально-правовыми актами и априори не могут вступать с ними в коллизии. Иными словами, речь идет о конституционно-правовом восприятии российского государства со сложившимися международными стандартами и конституционном их единстве в качестве масштабов правотворчества и правоприменения [6; 172].

Если говорить о статусе международных договоров с участием России, то они, будучи равны по статусу федеральному закону, обладают приоритетом в применении лишь в той части, в которой будет выявлено такое отличие, что с учетом быстро развивающейся правовой системы страны практически невозможно. При принципиальном различии правовых подходов, российская сторона просто бы на этапе разработки или присоединении к международному договору отказалась бы от его подписания и дальнейшего участия в нём. Кроме того, Конституция Российской Федерации не содержит ни источников, ни определения понятия общепризнанных принципов и норм международного права, международных обычно-правовых норм и общеизвестных, сложившихся в международной практи-

ке, международных стандартов. В Конституции нет также прямых указаний на методы их выявления и способы установления содержания. В связи с этим существенно возрастает роль высших судов и прокуратуры Российской Федерации, как своеобразного дополнительного фильтра взаимопроникновения норм из одной правовой системы в другую.

Таким образом, несмотря на первичность и их значение, международно-правовые принципы и нормы международного права выступают в качестве определенных общеправовых установок и гарантий для развития и совершенствования национального законодательства, обладающего собственным наполнением, высоким уровнем конкретности и правовым механизмом регулирования. Именно в этом проявляется их ключевое функциональное назначение в национально-правовом механизме обеспечения и защиты. Например, без международно-правовых стандартов обеспечения прав и свобод человека и гражданина уже невозможно представить современное законодательство. Наравне с созданием системы организаций ООН и процессом деколонизации, защита прав и свобод человека стала одним из итогов Второй мировой войны и нормативной базой развития международного сообщества. Конечно, нужно согласиться с тем, что международное право в целом, и международное право, касающееся прав и свобод человека, в частности, переживает не лучшие времена своего развития. Тем не менее международное сообщество ни в коей мере не отказывается от международных институтов защиты прав человека, а также от деятельности международных гуманитарных организаций [2; 28], стремительное развитие которых охватывает все новые сферы международного сотрудничества.

В целом можно поддержать общетеоретический тезис о том, что «...реализация международно-правовых обязательств России подразумевает приведение всей системы российского законодательства в соответствие с международными стандартами» [7; 28]. Данная тенденция характерна не только для нашей страны, но и для ряда других развитых государств мира. Отметим, что международное право, в том числе по вопросам прав человека, определяет вектор формирования социального государства, позволяет как собственным гражданам, так и иностранцам реализовать на территории России целый ряд прав в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты и др. С другой стороны, следует признать, что международные стандарты в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина во многом универсальны, но по-разному реализуются в целом ряде законодательных актов современных государств. Обусловлено это прежде всего экономическим и политическим развитием того или иного государства. Кроме того, на процесс обеспечения прав и свобод человека и гражданина самое непосредственное влияние оказывают уровень зрелости общества, исторические и географические факторы, предопределяющие развитие того или иного государства, а ключевой задачей работы государственного аппарата и национальных судебной системы должно быть обеспечение прав и законных интересов граждан. Данный тезис формально проходит

через все российское законодательство. Так, Федеральный закон Федеральный закон 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» в ст. 1 определяет, что «… в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет …надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти…», а также закрепляет весьма существенные гарантии обеспечения соответствующих прав человека.

Таким образом, термин «международный стандарт» с точки зрения теории международного права не имеет единого понимания и, скорее говорит о наличии дифференцированного подхода к содержанию данного понятия. Ряд авторов пишут о том, что любая стандартизация – это дополняющая функция по отношению к традиционному регулированию [8; 89], поскольку необязательные для исполнения стандарты могут выступать в качестве «заполнителя» пробелов в праве. Все это обусловлено тем, что в постоянно меняющемся мире традиционному государству не хватает ресурсов для эффективного регулирования абсолютно во всех сферах. В этом смысле под международными стандартами понимаются отраслевые принципы, действующие в отношении отдельных разделов и отраслей международного публичного и международного частного права. Подобный подход, как справедливо отмечает Г.М. Вельяминов, «может ввести в заблуждение: стандарту в обычном его понимании свойственна строгая определенность «стандартных» требований, что отнюдь не присуще конвенционным принципам, конкретные условия которых обусловливаются индивидуально в каждом отдельном случае» [9; 125].

Сущность международных стандартов, таким образом, проявляется в том, что эти нормы, с одной стороны, предназначены для применения более чем к одной стране, к примеру, ко всем членам международной или региональной организации (ООН, АСЕАН, СНГ, ШОС и др.) Наиболее часто встречаются они в форме резолюций международных организаций, международных договоров, рекомендаций, деклараций, а также в качестве стандартных минимальных правил и базовых принципов, разрабатываемых международными организациями, принимаемых в виде прокламаций, бюллетеней международных органов, в кодексах поведения и кодексах этики и др.

С другой стороны, в зависимости от объекта регулируемых правоотношений можно выделить следующие международные стандарты: международные стандарты при формировании внешней и внутренней политики государств; международные стандарты установления международной ответственности; международные стандарты организации и деятельности международных органов в разных сферах межгосударственного взаимодействия; стандарты международного сотрудничества; стандарты международной юстиции; международные стандарты прав человека и их гаран-

тии; стандарты предупреждения преступности на международном уровне и т. д.

Рассуждая над вопросом – какова же роль международных стандартов в развитии международно-правовых норм и являются ли они юридически обязательными, – следует указать, что источники, где содержатся различные международные стандарты принято классифицировать по их юридической силе на международные договоры (конвенции), а также источники «мягкого права», к которым относятся резолюции, рекомендации, кодексы поведения и др. [1, 12]. Аналогично международные нормы можно разделить на две категории: во-первых, так называемое «жёсткое право» или общепризнанные нормы и принципы международного права, которые включены в правовую систему страны и являются юридически обязательными, и, во-вторых, так называемое «мягкое право», которое носит рекомендательный характер. Следовательно, международные стандарты в узком смысле слова являются лишь частью «мягкого права» и не всегда обладают обязательной юридической силой, но государства, по своему усмотрению, могут либо игнорировать, либо применять подобные международные рекомендации в одностороннем порядке для совершенствования собственного законодательства.

Список источников

1. Шестак В.А. О международных стандартах уголовного правосудия в современных условиях/ В.А. Шестак. Текст : непосредственный // Мировой судья. 2020. № 6. С. 11–15.

2. Адмиралова И.А. Международно-правовые стандарты обеспечения прав и свобод граждан и деятельность полиции / И.А. Адмиралова. Текст : непосредственный // Российская юстиция. 2017. № 4. С. 27–30.

3. Тихомиров Ю.А. О модернизации государства / Ю.А. Тихомиров. Текст : непосредственный // Журнал российского права. 2004. № 4. С. 10–11.

4. Лыгин Н.Я. Международно-правовые стандарты и конституционная законность в российской судебной практике. Научно-практическое пособие / Н.Я. Лыгин, В.Н. Ткачев. Москва: Статут, 2012. 289 с. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Салия М.Р. Понятие «международный стандарт» в теории международного права / М.Р. Салия. Текст : непосредственный // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 9 (94). С. 187–192.

6. Зорькин В.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации / В.Д. Зорькин, Л.В. Лазарева. Москва, 2009. 1056 с.

7. Баранов В.М. Проблемы обеспечения соответствия Конституции России международным стандартам в области прав человека / В.М. Баранов, М.А. Пшеничнов. Текст : непосредственный // Российский конституционализм: проблемы и решения. Москва, 1999. 247 с.

8. Ануфриевой Л.П. Право ВТО: теория и практика применения: монография / Л.П. Ануфриевой. Москва : Норма: Инфра-М, 2016. 528 с.

9. Вельяминов Г.М. Международное право: опыты / Г.М. Вельяминов. Москва: Статут. 2015. 1006 с.

Информация об авторе

Е.Е. Амплеева *– заведующий кафедрой теории и истории государства и права Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент*

Научная статья
УДК 34

К ВОПРОСУ О РАСШИРЕНИИ ПРЕДМЕТА НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ

Александр Юрьевич ВИНОКУРОВ
НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, Москва, Россия
vinalexur@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена вопросам, связанным с необходимостью расширения предмета надзора за исполнением законов.

Ключевые слова: прокурорский надзор, предмет надзор, прокуратура, исполнение законов

Надзор за исполнением законов, по традиции, ведущей начало с советских времен, до сих пор называемый в профессиональной среде «общим надзором», как известно, получил в современной России конституционное закрепление в связи с поправкой в Конституцию Российской Федерации 2020 года, раскрывающей в части 1 статьи 129 характеристику отечественной прокуратуры через перечисление ряда осуществляемых ею видов деятельности. Эти изменения никоим образом не отразились на содержании пункта 2 статьи 1 и главы 1 раздела III Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре)[1] в части названия и содержания указанной отрасли прокурорского надзора, хотя ученые и практики не перестают дискутировать на тему, а тождественны ли конституционно закрепленное понятие «надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов» и сохраняющее статус-кво отраслевое название «Надзор за исполнением законов».

Для большинства исследователей отмеченная разница представляется в большей степени умозрительной, нежели целеполагающей и практико-ориентирующей, а на конституционном уровне, как нам представляется,

[1] СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472 (с посл. изм.).

имеет место сакрализация определенной высшей идеи, которая так и не нашла инструментального воплощения в Законе о прокуратуре, хотя в его статье 21 еще с 1999 года одной из составляющих предмета надзора за исполнением законов выступает «соблюдение Конституции Российской Федерации» поднадзорными прокурорам органами и лицами. Не случайно за прошедшие двадцать шесть лет ни в одном организационно-распорядительном документе Генеральной прокуратуры Российской Федерации не появилось ни единой нормы, нацеливающей прокуроров на осуществление надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации. А в отсутствие четкого представления о правовой природе такой деятельности крайне низок, что вполне ожидаемо, и научный интерес к этому вопросу, ограничивающийся единичными публикациями [1; 2; 3], который не оживили даже упомянутые конституционные новации.

Как известно, второй самостоятельной составляющей предмета надзора за исполнением законов выступает соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, деятельность которых охватывается упомянутой выше первой предметной позицией. Здесь, конечно можно говорить о том, что к числу поднадзорных субъектов относятся не только должностные лица, но и руководители и органы управления коммерческих и некоммерческих организаций, и в этом видится определенная недоработка законодателя, которому, очевидно, следовало бы учесть это обстоятельство, в том числе, как вариант, распространить статус должностного лица в контексте главы 1 раздела III Закона о прокуратуре на соответствующих руководителей, а также на индивидуальных предпринимателей, которые в рассматриваемом законодательном акте в принципе не упоминаются, но надзор за исполнением законов которыми уже давно осуществляется, что видно из размещаемых в обзорах и информационных письмах примеров прокурорской практики, в том числе реагирования на допущенные указанными субъектами нарушения законов. Также не вызывает в последние годы сомнения целесообразность включения в круг поднадзорных объектов непосредственно юридических лиц, которые нередко подвергаются прокурорским проверкам и становятся объектами административного преследования.

В контексте надзора за законностью правовых актов, очевидно, целесообразно говорить о таком направлении, как соответствие нормативных правовых актов поднадзорных органов и должностных лиц, а здесь вопрос упирается только в продукты нормотворчества публично-правовых субъектов, требованиям вышестоящих правовых актов в сфере противодействия коррупции. Здесь мы сознательно используем именно такое понятие, а не «закон», поскольку, во-первых, Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»[1] не имеет определения соответствующего законодательства, раскрывая в статье 2 содержание правовой основы противодействия коррупции, которую составляют как законо-

[1] СЗ РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228 (с посл. изм.).

дательные, так и подзаконные правовые акты, а, во-вторых, например, те же коррупциогенные факторы раскрываются в постановлении Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»[1]. Полагаем, что присущий в ранний период введения в арсенал прокуроров такого инструментария, как проведение антикоррупционной экспертизы, подход, относящий эту деятельность к самостоятельной функции прокуратуры, уже неактуален, и в целом сложилась позиция, согласно которой речь в данном случае идет именно о надзоре за исполнением законов. В этом смысле реализация положений части 5 статьи 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»[2]о том, что органы, организации, их должностные лица в случае обнаружения в проектах нормативных правовых актов коррупциогенных факторов, принятие мер по устранению которых не относится к их компетенции, информируют об этом органы прокуратуры, корреспондирует не надзору за исполнением законов, а такому направлению работы прокуроров, как участие в правотворческой деятельности.

Полагаем, что положения Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон № 248-ФЗ)[3], несмотря на акцентированную направленность многих из них на участие прокурора в соответствующих процедурах, сами по себе не создают никаких предпосылок для корректировки формулировок предмета надзора за исполнением законов, поскольку речь идет о специфике применения прокурорами особой группы полномочий по согласованию (отказу в согласовании) контрольно-надзорных мероприятий. Но, вместе с тем немалый массив подзаконных правовых актов, вытекающих из этого закона и регламентирующих отдельные аспекты деятельности по контролю (надзору) в различных сферах правоотношений, наводит на мысль о необходимости включения в предмет надзора за исполнением законов также и исполнения соответствующих постановлений поднадзорными органами и должностными лицами, поскольку на практике прокуроры, как правило, проверяют их исполнение и даже реагируют в случае их нарушения, что видится из анализа внесенных представлений.

В процессе общения с работниками прокуратур приходится слышать уже ставшее расхожим мнение о том, что надзор за исполнением законов подразумевает проверку не только собственно законов, но и прямо вытекающих их из норм подзаконных правовых актов. Безусловно, этот тезис не имеет своего подтверждения ни на законодательном, ни на ведомственном уровне, а относится к разряду неписанных обычаев, которые многими воспринимаются как не требующая доказательства очевидная данность.

[1] СЗ РФ. – 2010. – № 10. – Ст. 1084 (с посл. изм.).
[2] СЗ РФ. – 2009. – № 29. – Ст. 3609 (с посл. изм.).
[3] СЗ РФ.– 2020. – № 31 (ч. 1). – Ст. 5007 (с посл. изм.).

Возможно, к такого рода подходам ведут и названия общенадзорных подразделений, в которых присутствует термин «законодательство», распространяемый во многих, но далеко не во всех, случаях на совокупность как законодательных, так и подзаконных правовых актов. Также немало в ведомственной правовой базе приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации, где прямо говорится о надзоре за исполнением законодательства, что, конечно же, не может дезавуировать требования Закона о прокуратуре относительно того, что именно входит в предмет как собственно надзора за исполнением законов, так и в предмет прокурорской проверки в рамках этой отрасли надзорной функции.

Однако полагаем, что назрели серьезные предпосылки легализации в отдельных случаях надзора за исполнением не только законов, но и подзаконных правовых актов, тем более, что сам законодатель уже более тридцати лет культивирует такой подход в отношении законности деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Напомним, что согласно части 1 статьи 41 Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – Закон № 33-ФЗ)[1] прокуроры осуществляют надзор за исполнением указанными органами и лицами Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов. Сам факт сохранения в порядке правопреемства дословной формулировки из ранее действовавшей нормы предшествовавшего законодательного акта заставляет воспринимать его позицию как данность и руководство к действию, несмотря на отсутствие до настоящего времени каких-либо руководящих указаний на сей счет на ведомственном уровне. И здесь не стоит вопрос о противопоставлении этой нормы и статьи 21 Закона о прокуратуре, что в былые времена предлагалось ее принимать во внимание по причине приоритетности в этой ситуации положений специального законодательного акта, каковым по факту является Закон о прокуратуре, а также бытовал и тезис об ошибочности такого шага[4, с. 6]. Но коль скоро за прошедшее время со стороны Генеральной прокуратуры Российской Федерации не было проявлено в рамках участия в правотворческой деятельности должной активности по дезавуированию сложившейся дилеммы, то следует воспринимать это как согласие с позицией законодателя.

Полагаем, что непосредственно в статью 21 Закона о прокуратуре не следует вносить какие-то коррективы по этому поводу. Вопрос стоит в плоскости правильной формулировки названия акта прокурорского реагирования, а именно представления, которое следует в рабочем порядке подводить под имеющуюся фактуру, то есть при выявлении факта нарушения того же муниципального правового акта нужно прямо указывать в за-

[1] СЗ РФ. – 2025. – № 12. – Ст. 1200.

головке «представление об устранении нарушений муниципального правового акта». При этом, конечно же, возникает резонный вопрос, а необходимо ли для проведения соответствующей проверки поступление в прокуратуру информации о факте нарушения такого правового акта, требующего проведения проверки, или нет. Считаем, что, с одной стороны, здесь вполне допустима казуистичность, основанная на предусмотренной пунктом 2 статьи 21 Закона о прокуратуре обязательности наличия информации только о факте нарушения закона, а, значит, отсутствие информации о факте нарушения иного правового акта, вроде как, и не обязывает к подобному. Но, принимая во внимание базовые принципы организации и деятельности прокуратуры, считаем, что поводом для проверки прокурорами исполнения органами местного самоуправления и соответствующими должностными лицами муниципальных правовых актов должно служить наличие информации о факте их нарушения. Это обстоятельство желательно закрепить в части 1 статьи 41 Закона № 33-ФЗ, что снимет ненужные вопросы в правоприменении.

Исходя из этой позиции, полагаем отвечающим современным реалиям шагом расширить предмет надзора за исполнением законов органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в рамках Закона № 248-ФЗ, дополнив его соответствующей нормой, согласно которой прокурорами может проверяться исполнение органами контроля (надзора) и их должностными лицами не только законов, но и актов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных нормативных правовых актов, которые в совокупности согласно части 1 статьи 3 названного законодательного акта составляют нормативно-правовое регулирование государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Очевидно с учетом актуальности аналогичный подход следовало бы применить и к сфере противодействия коррупции, то есть, не ломая конструкции статьи 21 Закона о прокуратуре, непосредственно в Законе № 273-ФЗ, согласно статье 2 которого правовую основу противодействия коррупции помимо законодательных актов составляют нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, а также нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты иных федеральных органов государственной власти[1], нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты. Такой подход позволит легализовать имеющие место на практике случаи проверок исполнения не только и даже не столько законов, сколько подзаконных правовых актов.

В качестве примера подобного подхода можно привести Республику Беларусь, согласно статье 125 Конституции которой и статье 26 Закона

[1] Здесь очевидно, что речь может идти только о поднадзорных прокурорам федеральных государственных органах.

от 08.05.2007 № 220-З «О прокуратуре Республики Беларусь» прокуроры осуществляют надзор за точным и единообразным исполнением не только законов, но также указов и иных нормативных правовых актов[1]. В соответствии со статьей 105 Конституции Кыргызской Республики прокуроры призваны осуществлять надзор за единообразным исполнением законов и иных нормативных правовых актов[2], правда, в части 1 статьи 31 Конституционного закона от 10.09.2021 № 114 «О прокуратуре Кыргызской Республики» предмет надзора ограничивается соблюдением Конституции и исполнением законов[3].

Возвращаясь к вопросу о законности правовых актов поднадзорных прокурорам органов и лиц, очевидно, настало время постановки вопроса о законодательном закреплении возможности проверки прокурорами правовых актов поднадзорных органов и лиц на предмет соответствия их не только законам, но и любым правовым актам, обладающим более высокой юридической силой, кроме случаев, подпадающих под юрисдикцию Конституционного Суда Российской Федерации.

Примеры более широкого, нежели в Российской Федерации, подхода к этому вопросу также имеются в государствах со схожей прокурорской системой. Так, согласно статье 21 Конституционного закона Республики Казахстан от 05.11.2022 № 155-VII ЗРК «О прокуратуре»[4]прокуроры проводят оценку актов, вступивших в силу. В пункте 49 утвержденных приказом Генерального прокурора Республики Казахстан от 17.01.2023 № 32 Правил назначения и проведения органами прокуратуры проверок соблюдения законности, анализа состояния законности, а также осуществления оценки актов, вступивших в силу, отражено, что прокуратура осуществляет высший надзор за соответствием актов поднадзорных органов и лиц Конституции Республики Казахстан, законам и актам Президента Республики Казахстан.

В свою очередь согласно части 1 статьи 21 упомянутого выше Конституционного закона «О прокуратуре Кыргызской Республики» прокурор приносит протест на нормативный правовой акт или правовой акт, противоречащий нормативному правовому акту, обладающему более высокой юридической силой, в орган или должностному лицу, издавшему этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу для приведения в соответствие с нормативным правовым актом, обладающим более высокой юридической силой, либо на его отмену.

Подытоживая сказанное, отметим, что высказанные предложения, а также возможный эффект от их внедрения нуждаются во взвешенном анализе и, допускаем, что далеко не все из них найдут поддержку на официальном уровне, однако, считаем, что осуществление надзора за исполне-

[1]https://pravo.by – Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь (дата обращения: 14.11.2025).

[2]https://president.kg – Официальный сайт Президента Кыргызской Республики(дата обращения: 14.11.2025).

[3]https://cbd.minjust.gov.kg (дата обращения: 14.11.2025).

[4]https://adilet.zan.kz (дата обращения: 14.11.2025).

нием законов за рамками установленных законодателем пределов этой деятельности является недопустимым независимо от того, какими бы благими намерениями этот процесс не сопровождался.

Список источников

1. Ашурбеков Т.А. Прокурорский надзор за соблюдением Конституции / Т.А. Ашурбеков. Текст : непосредственный // Законность. 2006. № 7;

2. Винокуров А.Ю. Надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации: предмет и пределы/ А.Ю. Винокуров. Текст : непосредственный // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 14–21.

3. Паненков А.А. Значение прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и иных законов по противодействию терроризму/ А.А. Паненков. Текст : непосредственный // Военно-юридический журнал. 2014. № 1. С. 16–26.

4. Капинус О.С. Прокурорский надзор за исполнением законов: состояние и перспективы развития / О.С. Капинус. Текст : непосредственный // Законность. 2013. № 7. С. 6.

Информация об авторе

А.Ю. Винокуров *– доктор юридических наук, профессор, заведующий отделом научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в деятельности таможенных органов и на транспорте НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации.*

Научная статья
УДК 34

К ВОПРОСУ О ВСТУПЛЕНИИ ПРОКУРОРА В ПРИКАЗНОЕ ПРОИЗВОДСТВО В ПОРЯДКЕ Ч.1 СТ.45 ГПК РФ

Нина Александровна ВАСИЛЬЧИКОВА
Санкт-Петербургский юридический институт (филиал),
Университета прокуратуры Российской Федерации, Санкт-Петербург,
Россия, nivasil@mail.ru

Аннотация. статья посвящена вопросу вступления прокурора в приказное производство в гражданском процессе в интересах должника на стадии отмены судебного приказа. Делается вывод, что подача возражений об отмене судебного приказа является модификацией инициативной формы участия прокурора в деле в порядке ч.1 ст.45 ГПК РФ.

Ключевые слова: прокурор, судебный приказ, отмена судебного приказа, мировой судья, возражения, гражданский процесс, должник, взыскатель

Актуальность темы определяется тем, что в настоящее время складывается правоприменительная практика вступления прокурора в приказное производство порядке ч.1 ст.45 ГПК РФ на стадии отмены судебного приказа. По этой причине постановка вопроса о вступлении прокурора в приказное производство, как представляется, весьма своевременна.

Обращение прокурора с заявлением в суд в порядке ч.1 ст.45 ГПК РФ является одной из форм участия прокурора в гражданском судопроизводстве. Полномочия по обращению с заявлением в суд могут быть реализованы во всех видах гражданского судопроизводства, в том числе в приказном производстве. Относительно наличия полномочий прокурора на участие в приказном производстве Верховный Суд Российской Федерации (далее-ВС РФ) высказался в 2016 году, изложив свою позицию на уровне постановления Пленума,[1]в котором, со ссылкой на ст.45 ГПК РФ, разъясняется, о праве прокурора на обращение с заявлением о выдаче судебного приказа к мировому судье.

Таким образом, прокуроры вполне могут обратиться в суд с заявлением о выдаче судебного приказа с соблюдением требований, установленных ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, в защиту прав стороны приказного производства в лице взыскателя.

В приказном производстве должник заблаговременно извещается о намерениях взыскателя прибегнуть к упрощенной процессуальной процедуре рассмотрения заявленного требования, но никакие процессуальные действия должника не могут повлиять на решение мировым судьей вопроса о вынесении судебного приказа, поскольку совершение каких-либо из них на стадии возбуждения приказного производства законом не предусмотрено.[2]

В связи с этим возникает вопрос: не ограничивается ли должник тем самым в праве на судебную защиту и в доступе к правосудию? Нет, не ограничивается, поскольку указанные права реализуются им в том числе путем подачи возражений относительно исполнения судебного приказа. При этом для реализации права на подачу возражений относительно исполнения судебного приказа необходимо соблюдение определенных в гражданском процессуальном законе условий, в частности речь идет о сроке подачи возражений.

В соответствии со ст.128 ГПК РФ возражения должника относительно исполнения судебного приказа могут быть представлены в течение десяти дней со дня получения его копии. Возражения должника не требуют ника-

[1] О некоторых вопросах применения судами положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации о приказном производстве : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2016 г. № 62. П. 2

[2] Правовая конструкция возбуждения приказного производства, закрепленная в ГПК РСФСР 1964 года, предусматривала извещение судом должника о принятии заявления о выдаче судебного приказа и предоставление ему срока 20 дней для того, чтобы заявить согласие с заявленным требованием. При неполучении в установленный срок ответа от должника, а также при его согласии с заявленным требованием выдавался судебный приказ (ст. 125.7). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

кой мотивировки[1] и подача их в установленный законом срок влечет за собой отмену судебного приказа. Возражения должника, поступившие в суд по истечении установленного законом срока, не рассматриваются судом и возвращаются подавшему их лицу. Исключением являются случаи, если это лицо обосновало невозможность представления возражений в установленный срок по независящим от него причинам, на что должно быть указано в определении об отмене судебного приказа (ч.2 ст.129 ГПК РФ). Таких случаев достаточно много[2] и результаты их анализа показывают, что, как правило, должники в качестве уважительных причин восстановления пропущенного срока указывают неполучение копии судебного приказа.

Так, к примеру, один из судебных приказов был отменен спустя полтора года (приказ вынесен в июне2023 году, отменен в ноябре 2024 года) по причине неполучения должником копии судебного приказа. О вынесении судебного приказа должник узнал после возбуждения исполнительного производства.[3] Другой пример. Судебный приказ вынесен 27.03.2024 года, отменен 13.11.2024 года, спустя 8 месяцев. Причина та же.

Хотелось бы обратить внимание, что среди таких примеров есть и такие, когда прокурор в интересах должника обращался с возражениями об отмене судебного приказа. Так, прокурор одного из районов Владимирской области 11.08.2025 года в порядке ч.1 ст.45 ГПК РФ в защиту прав должника обратился к мировому судье с возражениями на судебный приказ от 02.04.2025 года. Возражения были поданы по результатам проведенной проверки по обращению должника, в ходе которой было установлено, что о вынесении судебного приказа ему стало известно лишь после того, как со счета были списаны денежные средства и окончено исполнительное производство. Должник по указанному взыскателем адресу не зарегистрирован, с 2009 года зарегистрирован в другой области – Московской.

Учитывая, что должником копия судебного приказа не была получена, в материалах дела имелись сведения о возвращении корреспонденции в адрес суда, мировым судьей по заявлению прокурора был восстановлен срок на подачу возражений и отменен судебный приказ.[4]

---

[1]См.: О некоторых вопросах применения судами положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации о приказном производстве : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.12.2016 № 62 (ред. от 05.04.2022). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2]Определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 02 апреля 2025 г. № 88-5924/2025; Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 30 мая 2025 г. № 88-6714/2025; Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 23 октября 2025 г. № 88-18520/2025; Определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 20 июня 2025 г. № 88-14548/2025 и др. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3]Определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 02 апреля 2025 г. № 88-5924/2025. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[4] Определение мирового судьи участка № 7 г. Ковров Владимирской области от 9 сентября 2025 года, дело № 2-707/7-2025

На наш взгляд, защита прокурором прав должника в приказном производстве путем подачи возражений есть ни что иное, как модификация инициативной формы участия прокурора в деле в суде первой инстанции. Отметим, что в исковом производстве такой модификацией является встречный иск прокурора, являющийся процессуальным средством защиты ответчика. Защита прокурором прав ответчика путем предъявления встречного иска на практике явление не новое.

В научной литературе помимо встречного иска предлагается и такая модификация как подача возражений на предъявленный в отношении ответчика иск.

Подготовка возражений на исковое заявление, по мнению Г.И. Залюковой, может являться одним из возможных способов защиты прокурором прав ответчика [1, с. 139], что заслуживает внимания.

В заключение отметим, что прокурор вправе в приказном производстве защищать права как взыскателя, так и должника, а вступление его в приказное производство путем подачи возражений на судебный приказ следует рассматривать как модификацию инициативной формы участия прокурора в деле.

Список источников

1. Залюкова Г.И. Унификация участия прокурора в гражданском судопроизводстве: дис. кандидат наук: 12.00.15. Гражданский процесс; арбитражный процесс. ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов, 2020. 233 с.

Информация об авторе

Н.А. Васильчикова *– заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.*

Научная статья
УДК 34

МЕЖДУНАРОДНЫЕ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЛИЧНОЙ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРОКУРОРСКИХ РАБОТНИКОВ В УСЛОВИЯХ ВООРУЖЕННОГО КОНФЛИКТА

Фатма Аблямитовна АМЕТКА
Крымский юридический институт (филиал)
Университета Прокуратуры Российской Федерации, Симферополь,
Россия, fatma18@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена исследованию международных и национальным механизмам обеспечения личной профессиональной безопасности в условиях вооружённых конфликтов. Особое внимание уделяется роли Нюрнбергского трибунала в сфере разработки международных стандартов обеспечения личной профессиональной безопасности прокуроров.

Ключевые слова: международные механизмы, безопасность, личная безопасность, прокуратура, вооруженный конфликт

Впервые вопрос о необходимости международно-правового регулирования обеспечения безопасности прокуроров был поставлен в период подготовки организации и проведения Нюрнбергского трибунала, на котором судили главных военных преступников нацистской Германии после Второй мировой войны. Выбор Нюрнберга в качестве места проведения судебного процесса обусловлено рядом причин. Во-первых, Нюрнберг был «городом партийных съездов» национал-социалистов, и проведение здесь процесса над ними приобретало символический характер, во-вторых, Дворец юстиции практически не пострадал от военных действий, в-третьих, большим преимуществом было наличие подземного хода, соединявшего Дворец юстиции с тюрьмой, в которой содержались обвиняемые, что усиливало меры безопасности обвиняемых, которых кстати, круглосуточно охраняли военнослужащие роты «Дельта» 26 полка 1-й пехотной дивизии армии США [1].

Принимая во внимание, что суд проходил в городе Нюрнберг в американской зоне оккупации, для советской делегации первоочередной задачей отечественных спецслужб и военной контрразведки стал вопрос обеспечения безопасности советской делегации, включая обвинителей, переводчиков, военнослужащих, кинооператоров, корреспондентов и других официальных лиц. Во главе с заместителем начальника следственного отдела ГУКР «Смерш» полковником М.Т. Лихачевым, была сформирована оперативная группа в состав которой включили 10 военных контрразведчиков, переодетых в форму красноармейцев, которые неоднократно, докладывали в Москву о наличии ряд проблем обеспечения безопасности де-

ятельности советской делегации [2]. Нюрнбергский процесс над главными нацистскими преступниками открылся 20 ноября 1945 года, а 22 мая 1946 года помощник советского главного обвинителя Н.Д. Зоря был найден мертвым у себя в съемной квартире на Гюнтермюллерштрассе, 22. Важно отметить, что до этой трагедии 8 декабря 1945 года в центре Нюрнберга был убит советский ефрейтор Иван Бубен, он был застрелен прямо в центре города, у местного «Гранд-отеля», в котором по вечерам собирались участники процесса [3].

Обеспечение безопасности в условиях военного времени не утрачивает свой актуальности и в наши дни. Важно отметить, что на национальном уровне, механизмы обеспечения безопасности прокуроров и членов их семей отражены в ФЗ от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»[1], ФЗ от 20.04.1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»[2], в ФЗ от 13.12.1996 № 150 «Об оружии»[3], в ФЗ от 27.07.2006 №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»[4], в ведомственных актах Генеральной прокуратуры, в частности в Приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 27.11.2019 г. № 830 «Об утверждении Концепции безопасности органов и организаций прокуратуры Российской Федерации»[5] и иных нормативных правовых актах и др., а также внутриведомственными актами МВД.

В условиях проведения специальной военной операции (СВО), когда ведутся интенсивные боевые действия, поддержание правопорядка и контроль за законностью существенно осложняются, что теоретически создает предпосылки для уклонения преступников от правосудия. Однако такая ситуация не является непреодолимым препятствием для представителей российских правоохранительных органов. Несмотря на сложную оперативную обстановку, предпринимаются все возможные усилия для обеспечения законности и правопорядка, расследования преступлений, установления виновных лиц и привлечения их к ответственности в соответствии с законом. Главная роль в обеспечении законности и правопорядка в зоне СВО возложена на органы прокуратуры Российской Федерации, непосредственно выполняющие свои функции в зоне боевых действий [4]. На данный момент более 2800 прокурорских работников и сотрудников Следственного комитета выполняют служебные функции в зоне СВО [5].

---

[1]О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (последняя редакция). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов : Федеральный закон от 20.04.1995 № 45-ФЗ (последняя редакция) Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»..

[3] Об оружии : Федеральный закон от 13.12.1996 № 150-ФЗ (последняя редакция). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[4] Об информации, информационных технологиях и о защите информации : Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[5] Об утверждении Концепции безопасности органов и организаций прокуратуры Российской Федерации : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 27.11.2019 г. № 830. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Так, органы военной прокуратуры в зоне специальной военной операции надзирают за исполнением законов, воинских уставов и других актов военного законодательства военнослужащими, органами военного управления и должностными лицами Вооружённых Сил Российской Федерации, иных войск, воинских формирований и органов. Одна из важных задач военных прокуроров в зоне СВО – обеспечение правовой защиты не только военнослужащих, но и мирных граждан, не являющихся участниками боевых действий и пострадавших от применения запрещённых средств и методов со стороны вражеских военнослужащих [5]. С целью документирования фактов использования вражеской стороной запрещенных тактик и вооружений в ходе боевых действий выезжают на места обстрелов, подвергая себя опасности, сразу после завершения атак [6].

Следует также отметить, что на международном уровне закреплены универсальные стандарты безопасности прокуроров (военных юристов), выполняющих профессиональные задачи в условиях военного времени. Принимая во внимание, что прокурорские работники включаются в миротворческие миссии ООН по поддержанию мира и безопасности и несут службу сопредельной с угрозой жизни и здоровью в горячих точках, на них распространяются специальные нормы ООН. Безопасность прокуроров в составе миротворческих миссий ООН по поддержанию мира регулируется стандартами безопасности персонала Организации Объединенных Наций. Устав ООН 1945 г. Главы VI (мирное разрешение споров) и VII (действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии) используются как юридическая база миротворческой деятельности[1]. Конвенция о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала от 9декабря 1994 года[2], закрепляющая обязательное использование знаков отличия миротворцев от других вооружённых лиц, выдачи им удостоверений специального образца, обеспечения беспрепятственного транзита контингентов к местам их размещения. Женевские конвенции о защите жертв войны 1949 года и Дополнительный протокол I 1977 года[3] к этим конвенциям, устанавливают, что военные юристы относятся к некомбатантам, а, соответственно, не могут быть объектом атаки.

Важно отметить, что миротворческие силы РФ были задействованы для предотвращения конфликтов в Южной Осетии, Абхазии, Приднестровье, Таджикистане, Боснии и Герцеговине, Косове и Метохии, Анголе, Чаде, Сьерра-Леоне и Судане [7]. По данным Главной военной прокуратуры РФ, более 500 военных прокуроров стали миротворцами за 30 лет [8]. Важно отметить, что военные прокуратуры гарнизонов являются необходимой составной частью российских миротворческих контингентов. Они

[1] Устав ООН, (Сан-Франциско, 26 июня 1945 г.) // https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text?ysclid=mivjymy3o3256888537 (дата обращения 12.11.2025).

[2] Конвенция о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала от 9декабря 1994 года // https://base.garant.ru (дата обращения 14.11.2025).

[3] Женевские конвенции о защите жертв войны 1949 года и Дополнительный протокол I 1977 г. // https://constitution.garant.ru/act/right/megdunar/2540377/?ysclid=mivk4m1pgz84408798 (дата обращения 15.11.2025).

создаются для осуществления надзора за исполнением органами военного управления и воинскими должностными лицами российского законодательства и международных правовых норм в соответствии с принятыми нашей страной обязательствами.

Таким образом, как на международном, так и на национальном уровнях сформирована комплексная система защиты жизни, здоровья и имущества прокуроров и их семей, органов и организаций прокуратуры, которая призвана минимизировать риски, связанные с выполнением профессиональных задач, как в качестве участника уголовного процесса, так и в составе миротворческого контингента и, обеспечить необходимые условия для эффективного правосудия и противодействия преступности, опираясь на существующие международные и национальные механизмы.

Однако, сложившаяся ситуация демонстрирует, что функционирование органов прокуратуры сталкивается с иного рода угроз и вызовов: участились факты осуществления покушений на организации и учреждения органов прокуратуры, осуществляемые под кураторством иностранных спецслужб недружественных государств, систематические кибератаки, атаки БПЛА, деятельность вражеских ДРГ и др., порой, приводящие к трагическим событиям. Так, 27 февраля 2023 г. на помощника прокурора Меловского района ЛНР было совершено покушение вражескими ДРГ, самодельное взрывное устройство было прикреплено под днищем автомобиля [9]. 16 сентября 2022 г. Генеральный прокурор Луганской народной республики С. Горенко и его заместитель Е. Стегленко погибли при взрыве в здании надзорного ведомства [10]. В Черкесске, в августе 2024 г. «представители ФСБ предотвратили теракт, задержали гражданина России, который под кураторством спецслужб недружественного государства, собрав самодельную бомбу, отправился к зданию прокуратуры для осуществления террористической атаки. При обыске у него обнаружили два килограмма взрывчатки» [11].

На встрече руководителей прокурорских служб государств БРИКС, Генеральный прокурор Российской Федерации сообщил, «что только за первую половину 2025 года на инфраструктуру ведомства было предотвращено более 10 тыс. атак хакеров» [12]. В связи с этим, в современных условиях, личная безопасность прокурорских работников является одним из основных направлений деятельности государства и правоохранительных органов, а обеспечение личной безопасности прокуроров становится одной из приоритетных задач как на международном, так и на национальном уровне.

Список источников

1. Нюрнбергский процесс. Главный суд XX века в фактах и цифрах. URL: https://history.ru/read/articles/niurnbierghskii-protsiess-glavnyi-sud-khkh-vieka-v-faktakh-i-tsifrakh-1 (дата обращения: 12.11.2025).

2. Суд народов. Нюрнберг. URL: https://vkr-veteran.com/Смерш/СМЕРШ._Глава_12._Возмездие._73/Суд_народов._Нюрнберг_77 (дата обращения 17.11.2025).

3. Загадочные смерти в Нюрнберге. URL:https://www.sovsekretno.ru/articles/istoriya/zagadochnye-smerti-v-nyurnberge070323/ (дата обращения: 12.10.2025).

4. Грозный, О. Наказание за преступления последует неминуемо / О. Грозный. Текст : непосредственный // Красная звезда. 01.09.2023. URL:http://redstar.ru/nakazanie-za-prestupleniya-posleduet-neminuemo/ (дата обращения: 18.11.2025).

5. Надзор. Защита. Помощь. 19 сентября 2023. URL: https://russian.rt.com/russia/news/1205658-voennaya-prokuratura-rossiya (дата обращения: 19.11.2025).

6. Новости Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Сотрудники прокуратуры и СКР, работающие в зоне СВО, могут получить статус ветеранов боевых действий. URL: http://duma.gov.ru/news/59916/(дата обращения: 21.11.2025).

7. Хранить безопасность на планете»: как российские миротворцы урегулируют международные конфликты. Новости RT от 25.11.2025 г. URL:https://russian.rt.com/russia/article/452803-rossiiskie-voennye-mirotvorcy?ysclid=mivjmzd0wk674267067 (дата обращения: 25.119.2025).

8. Главная военная прокуратура: почти 400 военных прокуроров стали миротворцами за 20 лет. URL: https://ria.ru/2 (дата обращения: 12.11.2025).

9. Помощника районного прокурора ЛНР пытались убить, как Дарью Дугину. URL: https://www.kp.ru/daily (дата обращения: 05.11.2025).

10. Генпрокурор ЛНР погиб при взрыве в Луганске. Новости РБК от 16 сен 2022 г. URL:https: //www.rbc.ru/politics (дата обращения: 06.11.2025).

11. ФСБ: террорист собирался взорвать прокуратуру в Черкесске. Новости BFM.RU от 23.2024 г. URL: https://www.bfm.ru/news/ (дата обращения:11.09.2025).

12. Раскрыто число атак хакеров на Генпрокуратуру России за полгода. 16 сентября 2025. URL: https://news.ru/russia/raskryto-chislo-atak-hakerov-na-genprokuraturu (дата обращения: 15.11.2025).

Информация об авторах

Ф.А. Аметка *– доцент кафедры теории и истории государства и права Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.*

Научная статья
УДК 34

ПРАВОВЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ И ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ В ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Ольга Владимировна АНДРЕЕВА
Прокуратура г. Санкт-Петербурга, Санкт-Петербург, Россия
olkandreeva@yandex.ru

Аннотация. В статье рассматривается вопрос использования в прокурорской деятельности правовых рекомендаций как одной из форм государственного управления в сфере охраны объектов культурного наследия.

Ключевые слова: объекты культурного наследия, охрана объектов культурного наследия, правовые рекомендации, прокурорская деятельность

Правовая рекомендация как одна из форм государственного управления активно применяется в различных сферах его регулирования.

Как отмечает в своей работе Д.Е. Маслов, данная форма позволяет государству оперативно и гибко решать многие стоящие перед ним сложные вопросы, в том числе по охране прав граждан, не прибегая к жестким императивным требованиям, а реализуя рекомендательные правила поведения [1, с. 3].

Под правовой рекомендацией А.А. Иванов понимает указание на возможные способы решения правовых задач, приспособленные к данным условиям деятельности и одобренные в той или иной степени лицом, дающим рекомендацию [2, с. 238], при этом Д.Е. Маслов предлагает свое авторское определение юридической рекомендации, согласно которому – это акт волеизъявления уполномоченного субъекта, доведенный до сведения адресата в легально установленной форме, содержащий предложение о правомерном (обязательном) либо санкционированно одобренном (желательном) варианте дальнейших юридически значимых действий [1, с.10].

В связи с отсутствием легального определения понятия «правовой рекомендации», не претендуя на оценку полноты и правильности указанных выше определений, поскольку данная дискуссия не является целью настоящего исследования, воспользуемся предложенными авторами дефинициями и перейдем к рассмотрению вопроса об использовании правовых рекомендаций в сфере охраны объектов культурного наследия.

В силу пункта 1 Положения о Министерстве культуры Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 20.07.2011 № 590 (далее – Положение), Минкультуры России (далее также – Министерство) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации

государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере культурного наследия, по охране культурного наследия и контролю и надзору в указанной сфере деятельности, который согласно п. 6.2 Положения имеет право давать разъяснения государственным органам, органам местного самоуправления, юридическим и физическим лицам по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности Министерства.

Согласно положениям п. 2 Правил подготовки нормативных правовых актов (далее – НПА) федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009 (далее – Правила № 1009), НПА издаются в виде постановлений, приказов, правил, инструкций и положений и не могут быть приняты в виде писем.

Акты рекомендательного характера не могут содержать предписания нормативно-правового характера, в них обязательно должны быть формулировки, указывающие на соответствующий характер документа.

Таким образом, Министерство, являясь федеральным органом исполнительной власти, может издавать акты, содержащие правовые рекомендации, которые выражены в форме писем или циркулярных писем (адресованных кругу лиц), а также непосредственно в форме методических рекомендаций.

Поскольку сфера законодательства, регулирующая отношения в области охраны объектов культурного наследия, включает в себя нормы различных отраслей права (земельное, градостроительное, жилищное и др.) и требует познаний во многих областях (искусство, архитектура, история, строительство и т.д.), при этом в государственном управлении в сфере охраны ОКН участвует значительное количество субъектов федерального и регионального уровня, полномочия Министерства о выдаче правовых рекомендаций применяются для регулирования возникающих вопросов достаточно часто.

Если с направлением Минкультуры России документов, прямо поименованных в качестве рекомендаций (например, Методические рекомендации по эксплуатации объектов культурного наследия, адресованные 22.02.2017 собственникам и иным законным владельцам ОКН и региональным органам исполнительной власти в сфере охраны ОКН, или Методические рекомендации по разработке научно-проектной документации на проведение работ по сохранению ОКН, адресованные 16.10.2015 региональным органам охраны памятников, проектным и подрядным организациям в сфере сохранения ОКН) вопросов об их юридической природе не возникает, несколько иначе обстоит дело с письмами Министерства.

Ответы на многие вопросы в области охраны объектов культурного наследия содержатся только в письмах Минкультуры России.

Как отмечает Е.Н. Мельникова несмотря на то, что письма Министерства не являются нормативными правовыми актами, на них ориентируются участники гражданского оборота при принятии решений, поскольку зако-

нодательные нормы сформулированы неясно, а нормативное судебное толкование отсутствует [3, с. 167].

Например, письмом Минкультуры России от 23.07.2025 № 13023-12-02@ разъяснены вопросы о необходимости проведения государственной историко-культурной экспертизы обязательных разделов об обеспечении сохранности ОКН, письмом Минкультуры России от 19.07.2017 № 212-01.1-39-ВА разъяснен порядок проведения работ по фасадам объектов культурного наследия, письмом Минкультуры России от 24.03.2015 № 90-01-39-ГП (далее – Письмо от 24.03.2015) разъяснены вопросы отнесения работ по сохранению культурного наследия, которые затрагивают конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности таких объектов. При этом Письмом от 24.03.2015 фактически определена обязанность лицензированной организации, осуществляющей деятельность по сохранению ОКН, до начала проектных работ подготавливать акт определения влияния работ на конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности ОКН. Более того, этим же письмом утвержден образец формы такого акта.

При этом, зачастую такие разъяснения содержат толкование норм федерального законодательства, которые не позволяют однозначно установить их рекомендательный или обязательный характер.

В качестве примера можно привести рассмотренное Верховным Судом Российской Федерации (далее – Суд) административное дело по административному исковому заявлению акционерного общества «Сырьевая компания» (далее – Истец) о признании недействующим письма Минкультуры России от 02.11.2016 № 337-01-39-НМ (далее – Письмо)[1].

В данном деле Истцом указывалось на нормативный характер Письма, при этом оспаривалось содержащееся в нем разъяснение закона как не соответствующее действительному смыслу закона.

Довод о нормативном характере Письма поддержан Министерством юстиции Российской Федерации, являющемся уполномоченным органом в сфере правовой экспертизы НПА, что свидетельствует о наличии на практике сложностей в разграничении правовых рекомендаций от обязательных требований.

Вместе с тем, как указал Суд, важным вопросом при издании таковых рекомендаций является тот факт, что содержание Письма не устанавливает общеобязательных правил, отличных от требований закона.

Таким образом, согласно выводам Суда правовые рекомендации не должны искажать смысл разъясняемых в них норм закона, при этом ссылка на таковые рекомендации допустима в официальных документах органа охраны памятников.

[1] Об отказе в удовлетворении административного искового заявления о признании недействующим письма Министерства культуры Российской Федерации от 02.11.2016 № 337-01-39-НМ : Решение Верховного Суда РФ от 14.03.2018 по делу № АКПИ17-1155. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Данные письма Министерства активно используются на практике региональными органами охраны памятников, что позволяет оперативно ориентировать значительное количество субъектов данной сферы регулирования на единообразное применение норм законов.

При этом, представляется, что ссылки на указанные правовые рекомендации как на единственное основание принятия решения в рамках каких-либо административных процедур не соответствует характеру их регулирования, как не содержащих общеобязательных правил поведения.

В рамках прокурорской деятельности при осуществлении надзорной и иных функций прокуроры учитывают имеющиеся правовые рекомендации Министерства для оценки законности действий объектов прокурорского надзора и при установлении пробелов правового регулирования в случае, если содержащиеся в правовых рекомендациях правила поведения требуют дополнительного нормативного закрепления, могут быть реализованы полномочия прокурора, предусмотренные ст. 9 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации».

Список источников

1. Маслов Д.Е. Юридическая рекомендация: теория, практика, техника: дис. ... канд.юрид. наук: 12.00.01. Нижний Новгород, 2013. 33 с.

2. Иванов А.А. Справочник по теории государства и права: Основные категории и понятия/ А.А. Иванов. М., 2006. 510 с.

3. Мельникова Е.Н. Существуют ли легальные основы реконструкции зданий, являющихся объектами культурного наследия? / Е.Н. Мельникова. Текст : непосредственный // Российский юридический журнал. 2021. № 4(139). С. 161–178.

Информация об авторе

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

Научная статья
УДК 34

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ТЕХНОЛОГИЙ ИИ В ОЦЕНКЕ НПА НА ПРЕДМЕТ НАЛИЧИЯ В НИХ ПРИЗНАКОВ КОРРУПЦИОГЕННОСТИ

Сабина Зурабовна БАРЦИЦ
Московский государственный юридический университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), Москва, Россия, bbbartsits@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются возможности применения технологий искусственного интеллекта (ИИ) в антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов (НПА). Автор анализирует исторические предпосылки внедрения ИИ в юридическую практику, особенности нормативного регулирования антикоррупционной экспертизы в Российской Федерации и выявляет проблемы методологической неопределенности. Особое внимание уделено использованию больших языковых моделей и технологий обработки естественного языка (NLP) для автоматизированного выявления коррупциогенных факторов, таких как дискреционные полномочия и неопределенность правового регулирования. Обосновывается, что интеграция ИИ в прокурорскую и экспертную деятельность позволяет повысить объективность, точность и эффективность анализа НПА. Вместе с тем подчеркивается, что ИИ не способен к самостоятельному пониманию контекста и ценностных аспектов права, что требует человеко-машинного взаимодействия в правовой сфере.

Ключевые слова: искусственный интеллект, антикоррупционная экспертиза, нормативные правовые акты, большие языковые модели, обработка естественного языка, дискреционные полномочия, прокурорский надзор.

Использование технологий искусственного интеллекта в юридической практике началось примерно 10 лет назад, когда в 2015 году в Соединенных Штатах Америки были разработаны простые приложения, которые использовали искусственный интеллект для оспаривания парковочных талонов или автоматизации основных юридических процессов, таких как подача заявлений [1]. Стремительное развитие цифровых технологий сделало возможным конкурентное участие больших языковых моделей в экзаменационных испытаниях для подтверждения профессиональных компетенций в юридических специальностях. Так, в 2023 году большая языковая модель OpenAI, GPT-4, сдала экзамен для допуска к адвокатской практике в США. Согласно проведенным исследованиям ChatGPT-4 успешно прошел все испытания, включающие не только тест с множественным выбором ответов (MBE), но и открытый экзамен с эссе (MEE) и тест на практические

навыки (МРТ), опередив людей в пяти из семи предметных областей [2]. Следовательно, содержащаяся в определении искусственного интеллекта категория «превосхождения результатов интеллектуальной деятельности человека[1]», является далеко не абстрактной, а отражающей реальное соотношение сил в нашей действительности.

Закон нередко интерпретируется как строго формализованная система логических норм и взаимосвязанных правил, что делает его автоматизацию с использованием технологий искусственного интеллекта особенно перспективным. Предполагается, что нейтральные и рациональные алгоритмы, функционирующие исключительно на основе логических принципов, способны обеспечивать принятие решений, обладающих максимальной степенью объективности, справедливости и устойчивости к субъективным искажениям человеческого восприятия. Большие языковые модели, которые используют вероятности для разложения и реконструкции логики человеческого языка, кажутся особенно подходящими для такой задачи. В некоторых отношениях это, безусловно, верно, и так называемые «юристы-ИИ» уже используются юридическими фирмами по всему миру для более сложных задач, таких как составление договоров и проверки документов. К примеру, юридический стартап по искусственному интеллекту Harvey привлек 150 миллионов долларов при оценке в 8 миллиардов долларов [3], что свидетельствует о высоком потенциале и стратегической значимости автоматизации рутинных задач юридической практики, а также о растущем доверии к интеллектуальным системам как к инструментам повышения эффективности и качества правового анализа.

Для органов прокуратуры аналитическая функция выступает институциональным каркасом всей прокурорской деятельности, а применение современных технологий, использующих большие языковые модели, может существенно сократить как временные, так и трудовые ресурсы, затрачиваемые для решения задач, стоящих перед прокуратурой. Одним из наиболее перспективных направлении по оптимизации деятельности органов прокуратуры с применением современных технологий представляется полномочие по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов[2]. Данное направление прокурорской деятельности, обладая значительной правовой и социальной значимостью, одновременно характеризуется высокой трудоёмкостью и существенной нагрузкой на прокурорских работников, что обуславливает необходимость его технологической трансформации и автоматизации.

Порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (АКЭ) в действующем законодательстве Российской Федерации не отличается достаточной степенью нормативной определённо-

[1] Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 года : утв. Указом Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации». – подп. «а» п. 5.

[2] О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-I (в ред. от 04.08.2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 47. – Ст. 4472. – Ст. 9.1.

сти. Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» устанавливает общие правила проведения АКЭ, включая регламентацию как ведомственной экспертизы, осуществляемой Министерством юстиции Российской Федерации, так и независимой антикоррупционной экспертизы. Вместе с тем порядок проведения антикоррупционной экспертизы в органах прокуратуры определяется Генеральным прокурором Российской Федерации[1]. В настоящее время такой порядок определен приказом ГП РФ от 10.10.2022 г. № 581 «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурором иных полномочий в сфере противодействия коррупции». Методика же является унифицированной для всех субъектов, осуществляющих данные полномочия, она содержит перечень коррупциогенных факторов, которые необходимо учитывать при проведении экспертизы. Однако нормативная детализация данных положений остаётся недостаточной для формирования чёткой, структурированной и единообразной методологической основой понимания того, что именно следует относить к коррупциогенным факторам. В результате возникает риск субъективного толкования и расширительного применения положений методики: прокуроры и иные эксперты, проводящие анализ нормативных актов, вынуждены в значительной мере руководствоваться собственным усмотрением, пределы которого законодательством определены не в полной мере, что также может приводить к неверной оценке НПА при их экспертном анализе.

Сами факторы согласно методике разделены на две большие группы[2]:

1. **Коррупциогенные факторы, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил,** к ним относятся: широта дискреционных полномочий; определение компетенции по формуле "вправе"; выборочное изменение объема прав; чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества; принятие нормативного правового акта за пределами компетенции; заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий; отсутствие или неполнота административных процедур; отказ от конкурсных (аукционных) процедур; нормативные коллизии.

2. Коррупциогенные факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, к ним относятся: наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права; злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами

[1] Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (в ред. от 28.12.2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 29. – Ст. 3609. – Подп. 1 ч. 1 ст. 3.

[2] Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 (в ред. от 18.07.2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 10. – Ст. 1084.

местного самоуправления или организациями (их должностными лицами); юридико-лингвистическая неопределенность.

Технологии искусственного интеллекта по своей эффективности при осуществлении аналитической деятельности значительно превосходят любой, даже самый высокопрофессиональный ручной человеческий труд. Современные подходы к применению искусственного интеллекта в правовой экспертизе нормативных правовых актов предполагают комплексное сочетание лингвистического, логико-нормативного и процедурного анализа. Выделим некоторые возможности, которыми обладает искусственный интеллект, которые могут быть использованы для поиска коррупциогенных факторов в НПА.

Технологии искусственного интеллекта, являясь сложноустроенными алгоритмическими моделями, характеризуются логической определенностью цепочек проводимых ими вычислительных операций. В этой связи при анализе текстовой информации, основанной на естественном человеческом языке, которому зачастую не свойственна та же четкость и определенность, что и формальным языкам, к примеру логике первого порядка, необходимо понимать, что методика решения задач, стоящих перед искусственным интеллектом будет основана в том числе и на применении различных методов, используемых для обработки естественного языка (NLP), включающих и применение весов вероятностей, а также различных методов машинного обучения, включая и глубокое обучение. Если невозможно провести четкое булево различие между грамматически правильной и грамматически неправильной цепочками слов, то можно по крайней мере сказать, насколько вероятна или невероятна каждая из них. С использованием данных методов может осуществляться помимо прочего и выявление модальных слов и конструкций (например, «вправе», «может», «по усмотрению»), указывающих на наличие дискреционных полномочий или неопределённости правового регулирования, проверка полноты нормативного регулирования, выявление пробелов и противоречий в структуре правовых предписаний, соотнесение предмета правового регулирования с компетенцией государственного органа, издавшего акт.

В основе обучения модели должен лежать имеющийся аналитический материал, основанный на заключениях прокуроров, экспертов, судебных решениях в рассматриваемой области, действующего законодательства, на основе которых модель и определяет вероятности наступления негативных последствий, а также наличие коррупциогенных факторов в нормах, рассматриваемого НПА.

Таким образом, применение технологий искусственного интеллекта в анализе нормативных правовых актов представляет собой значительный шаг к повышению эффективности и объективности антикоррупционной экспертизы. Однако следует подчеркнуть, что искусственный интеллект на современном этапе не обладает способностью к автономному пониманию контекста, социальной среды, политической динамики и ценностных ориентиров правовой системы. Его деятельность ограничивается рамками

формальных и вероятностных моделей, не затрагивающих глубинные социально-нормативные смыслы. Дальнейшее развитие ИИ в правовой сфере должно быть направлено на создание систем, сочетающих вычислительную мощность алгоритмов с экспертным знанием юристов профессионалов. Только в рамках такой человеко-машинной коллаборации возможно формирование по-настоящему интеллектуальных систем правового анализа, способных учитывать не только текстуальные, но и институциональные, культурные и этические аспекты правотворчества и правоприменения.

Список литературы

1. Hui M. Legal Tales | Could AI lawyers replace human barristers in Hong Kong's courtrooms? // South China Morning Post. – 8 May 2025. – Режимдоступа: https://www.scmp.com/news/hong-kong/law-and-crime/article/3309424/could-ai-lawyers-replace-human-barristers-hong-kongs-courtrooms?utm_source=chatgpt.com – (дата обращения: 06.11.2025).

2. Katz D.M., Bommarito M. J., Gao S., Arredondo P. GPT-4 сдает экзамен на адвоката // Philosophical Transactions. Series A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences. 2024. Vol. 382, No. 2270. – Article ID 20230254. – DOI 10.1098/rsta.2023.0254. – Epub 26 февраля 2024 г. – PMID 38403056; PMCID PMC10894685.

3. Martin Iain. Legal AI startup Harvey raises $150 million at $8 billion valuation // Forbes. – 29 Oct. 2025. – Режим доступа: https://www.forbes.com/sites/iainmartin/2025/10/29/legal-ai-startup-harvey-raises-150-million-at-8-billion-valuation/ (дата обращения: 06.11.2025).

Информация об авторе

С.З. Барциц *– аспирант Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА).*

Научная статья
УДК 34

РЕШЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ПОДСУДИМОГО В ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ

Екатерина Видадиевна ВЕЛИКАЯ
НИИ Университет прокуратуры Российской Федерации, Москва, Россия
catorina@mail.ru

Аннотация. **С**татья посвящена влиянию решений Конституционного Суда Российской Федерации на правоприменительную практику в сфере

уголовного судопроизводства, в том числе касаемо соблюдению прав и законных интересов подсудимого. Делается вывод о том, что несмотря на отсутствие в России прецедентного права, правовые позиции, высказанные Конституционным Судом Российской Федерации в его решениях, воспринимаются как обязательные к исполнению.

Ключевые слова: Конституционный Суд Российской Федерации; правовые позиции; подсудимый; соблюдение прав и законных интересов

Уголовное судопроизводство вид судопроизводства, возникающий в связи с совершением преступления – правонарушения, обладающего наибольшей степенью общественной опасности. В этой связи законодатель в качестве назначения уголовного судопроизводства в ст. 6 УПК РФ указал защиту прав и законных интересов лиц, потерпевших от преступления, а также защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод.

Виновным в совершении преступления лицо может быть признано только на основании приговора суда, постановленного по итогам судебного разбирательства. При этом законным и обоснованным такое решение будет являться только в том случае, если оно было постановлено в полном соответствии с положениями закона, а права участников уголовного судопроизводства не были нарушены.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации Россия – правовое государство, в котором признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Они являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, обеспечиваются правосудием (ст. 17, 18 Конституции Российской Федерации). Для того чтобы права и свободы человека и гражданина, предусмотренные нормативными правовыми актами, реально осуществлялись, государством разработаны правовые гарантии, которые закреплены в законодательстве, в том числе в УПК РФ. На это указывается в ч. 1 ст. 1 УПК РФ, согласно которой порядок уголовного судопроизводства определяется УПК РФ, основанным на Конституции Российской Федерации. При этом важно учитывать, что Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны ей противоречить (ч. 1 ст. 15).

Однако, каким бы не был идеальным закон в теории, в правоприменительной деятельности могут возникать различные правовые коллизии, а содержащиеся в нем отдельные положения вызывать сомнения в правильности понимания у правоприменителей, что в свою очередь вызывает потребность в толковании нормы права, а также проверке ее соответствия Конституции Российской Федерации.

Правом проверки правовой нормы Конституции Российской Федерации, как следует из положений ч. 1 ст. 125 Конституции Российской Феде-

рации, обладает Конституционный Суд Российской Федерации как высший судебный орган конституционного контроля в Российской Федерации, осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации, в порядке, предусмотренном Федеральным конституционным законом от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» проверяет по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан – конституционность законов и иных нормативных актов, примененных в конкретном деле, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты и по запросам судов – конституционность законов и иных нормативных актов.

При этом акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу (ч. 6 ст. 125 УПК РФ). В случае признания нормы права не соответствующей Конституции Российской Федерации, она не подлежит применению. В некоторых случаях в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации может быть указано на обязанность законодателя внести изменения в законодательство с целью эффективной государственной, в том числе судебной защиты прав граждан.

Совершенно обоснованно отмечает В.А. Михайлов, что «решения Конституционного Суда Российской Федерации существенным образом влияют на содержание и юридическую значимость уголовно-процессуального законодательства примененного или подлежащего применению в данном уголовном деле» [1].

Несмотря на то, что в Российской Федерации право не является прецедентным, решения Конституционного Суда Российской Федерации и высказанные в них правовые позиции по своей сути являются не просто официальной позицией, но и полноценным источником права, наряду с законами. Нельзя не согласится с мнением Л.В. Яковлевой о том, что в нормотворческой и правоприменительной деятельности правовой авторитет постановлений Конституционного Суда связан с восприятием их как руководства к действию, обязательных ориентиров в аналогичной правовой ситуации.[2]

Нельзя не отметить и решения Конституционного Суда Российской Федерации, оказавшие значительное влияние на защиту прав подсудимого, порядок рассмотрения судом уголовного дела.

Так, в связи с положением УПК РФ об обязательном прекращении производства по уголовному делу в связи со смертью подозреваемого (обвиняемого[1]), за исключением случаев, когда производство по уголовному делу необходимо для реабилитации умершего явились основанием для об-

[1] В данной статье термин «обвиняемый» используется в широком смысле в соответствии с положениями ч. 1 ст. 47 УПК РФ.

ращения в Конституционный Суд Российской Федерации так как действующая норма позволяет прекращать уголовное дело в связи со смертью обвиняемого без согласия близких лиц, что нарушает существенно затронуты честь и доброе имя покойного лица, а также законные интересы его близких родственников.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 14.07.2011 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 4 части первой статьи 24 и пункта 1 статьи 254 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан С.И. Александрина и Ю.Ф. Ващенко» признал положения п. 4 ч. 1 ст. 24 УПК РФ не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в которой они позволяют прекратить уголовное дело в связи со смертью подозреваемого (обвиняемого) без согласия его близких родственников. Законодателю было предписано обязанность внести в действующее правовое регулирование изменения, направленные на обеспечение государственной, в том числе судебной, защиты чести, достоинства и доброго имени умершего подозреваемого (обвиняемого) и прав, вытекающих из принципа презумпции невиновности, в том числе конкретизировать перечень лиц, которым, помимо близких родственников, может быть предоставлено право настаивать на продолжении производства по уголовному делу с целью возможной реабилитации умершего, процессуальные формы их допуска к участию в деле и соответствующий правовой статус, предусмотреть особенности производства предварительного расследования и судебного разбирательства в случае смерти подозреваемого, обвиняемого (подсудимого), а также особенности решения о прекращении уголовного дела по данному нереабилитирующему основанию.

Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что при прекращении уголовного дела в связи со смертью подозреваемого (обвиняемого) прекращается и дальнейшее доказывание его виновности, но при этом подозрение или обвинение в совершении преступления с него не снимается, – напротив, по существу, констатируется совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, конкретным лицом, от уголовного преследования которого государство отказывается по причине его смерти. Тем самым такое лицо без вынесения и вступления в законную силу обвинительного приговора суда фактически признается виновным в совершении преступления. Конституционное право на охрану достоинства личности распространяется не только на период жизни человека, оно обязывает государство создавать правовые гарантии для защиты чести и доброго имени умершего, сохранения достойного к нему отношения, что в свою очередь предполагает обязанность компетентных органов исходить из необходимости обеспечения близким родственникам умершего доступа к правосудию и судебной защиты в полном объеме.

Не смотря на то обстоятельство, что правовая позиция постановлением Конституционного Суда Российской Федерации до настоящего времени не нашла своего отражения в законе, органы предварительного расследо-

вания и суды в обязательном порядке устанавливают близких родственников умершего обвиняемого, выясняют их мнение о возможности прекращения уголовного дела в связи со смертью обвиняемого и при отсутствии возражений принимают решение о прекращении уголовного дела (уголовного преследования). В случае, если близкие родственники против прекращения уголовного дела в связи со смертью обвиняемого, то органы предварительного расследования направляют такое уголовное дело в суд для рассмотрения по существу. Если же смерть обвиняемого наступила в период судебного разбирательства по уголовному делу, то суд отмечает в протоколе судебного разбирательства наличие возражений близких родственников относительно прекращения уголовного дела и продолжает разбирательство по существу предъявленного обвинения.

Не всегда судом выносится решение о признании нормы права не соответствующей Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации вправе дать толкование правовой нормы и указать на ее соответствие основному закону страны, что позволяет правоприменителю правильно применять норму права.

Так, например, в соответствии с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 15.02.2022 № 6-П «По делу о проверке конституционности статьи 242 и частей первой и третьей статьи 255 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.С. Мамонтова» были признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации положения ст. 242 и ч. 1 и 3 ст. 255 УПК РФ поскольку они позволяют, если разрешение вопроса о продлении срока содержания под стражей не терпит отлагательства, а осуществление его судьей (составом суда), в чьем производстве находится уголовное дело, объективно невозможно, принять решение о продлении срока содержания под стражей (об отмене или изменении данной меры пресечения) единолично иному судье того же суда, определенному в соответствии с установленным законом принципом распределения дел, по результатам изучения материалов уголовного дела, исследования в условиях устности и непосредственности представленных сторонами обвинения и защиты доказательств, подтверждающих наличие или отсутствие оснований для применения данной меры пресечения. Основанием обращения заявителя в Конституционный Суд Российской Федерации послужило не соответствие, по его мнению, оспариваемых норм ч. 1 ст. 47 Конституции Российской Федерации, поскольку дают возможность вынести решение о продлении срока содержания подсудимого под стражей судье, не принявшему уголовное дело к своему производству (произвольно сформированному составу суда). Кроме того, по мнению заявителя, уголовно-процессуальный закон не содержит достаточных гарантий того, чтобы судья, не входящий в состав суда, рассматривающего дело по существу, смог вынести решение о продлении срока содержания под стражей (об отмене или изменении меры пресечения), принимая во внимание установленные в ходе рассмотрения дела по существу обстоятельства – необходимые для того, чтобы решение о мере

пресечения было законным, обоснованным и мотивированным. Высказанная Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении правовая позиция позволила судам правильно применять нормы о неизменности состава суда.

Несомненно, что влияние на правоприменение оказывают не только постановления Конституционного Суда Российской Федерации, но и его определения.

Так весьма важными, применительно к вопросу соблюдения прав подсудимого, в том числе на доступ к правосудию, на наш взгляд, являются решения Конституционного Суда Российской Федерации, оказавшие влияние на порядок рассмотрения уголовного дела судом в части заочного порядка рассмотрения уголовных дел о тяжких и особо тяжких преступлениях.

По общему правилу судебное разбирательство проводится с обязательным участием подсудимого, однако положения ч. 4 и ч. 5 ст. 247 УПК РФ позволяют суду рассмотреть уголовное дело в отсутствие подсудимого. Заочное разбирательство по уголовным делам о тяжких о особо тяжких преступлениях требует более тщательного подхода к проверке наличия предусмотренных законом для такого порядка судебного разбирательства оснований и условий, так как влечет для лица в случае признания его виновным серьезные негативные последствия. Отсутствие подсудимого в судебном разбирательстве в данном случае является результатом поведения самого подсудимого. Иными словами, положения закона, позволяющие суду рассмотреть уголовное дело в отсутствие лица, привлекаемого к уголовной ответственности, можно расценивать как своего рода санкции за нарушение последним обязанности по явке в суд, что приводит к затягиванию рассмотрения уголовного дела и нарушению разумного срока уголовного судопроизводства, а также нарушению прав потерпевших. Необходимо отметить, что заочное производство по уголовному делу может иметь место в случаях, когда обвиняемый скрылся от органов предварительного расследования в ходе предварительного расследования и уголовное дело направляется в суд без него, а также в случаях, когда обвиняемый скрылся после направления уголовного дела в суд.

Конституционным Судом Российской Федерации неоднократно высказывалась правовая позиция по вопросам заочного разбирательства уголовных дел о тяжких и особо тяжких преступлениях, в частности в определении от 12.05.2016 № 1002-О «По запросам Курганского городского суда Курганской области о проверке конституционности части пятой статьи 247 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». Основанием вынесения данного определения послужило обращение прокурора к Курганскому городскому суду Курганской области с ходатайством, в котором он просил рассмотреть уголовное дело по существу в отсутствие подсудимой, применив аналогию ч. 5 ст. 247 УПК РФ, для своевременной реализации прав и законных интересов потерпевшей по делу. Применительно к положениям ч. 5 и 6 ст. 247 УПК РФ Конституционный Суд Российской Федерации также уточил, что оспариваемые заявителем нормы не нару-

шают конституционный принцип равенства перед законом и судом, не лишают обвиняемого права защищать себя лично или посредством выбранного им самим адвоката и не исключают судебной защиты его прав, поскольку применение этих норм связано с поведением самого обвиняемого, скрывающегося от суда.

Устанавливая общий запрет на заочное разбирательство уголовных дел в судах, ч. 2 ст. 123 Конституции Российской Федерации допускает исключения из этого правила на основании федерального закона, т.е. требование очного судебного разбирательства не является абсолютным. Данное право может быть ограничено федеральным законом в конституционно значимых целях, однако при том лишь условии, что соответствующие судебные процедуры в целом обеспечивают соблюдение конституционных требований справедливого судопроизводства и реализацию задач уголовного права и процесса, включая защиту прав потерпевших от преступных посягательств.

В дальнейшем суды, принимая решение о заочном рассмотрении уголовного дела о тяжких или особо тяжких преступлениях, руководствуются указанной позицией Конституционного Суда Российской Федерации.

Таким образом, на примере всего нескольких решений Конституционного Суда Российской Федерации видно влияние, оказываемое высказываемыми правовыми позициями на правоприменительную практику, в том числе применительно к вопросам соблюдения прав и законных интересов подсудимого.

Список источников

1. Михайлов В.А. Роль в системе уголовно-процессуального регулирования Конституции Российской Федерации, постановлений Конституционного Суда и разъяснений Пленума Верховного Суда Российской Федерации / В.А. Михайлов. Текст: непосредственный // Труды Академии управления МВД России. 2011. № 1 (17). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/rol-v-sisteme-ugolovno-protsessualnogo-regulirovaniya-konstitutsii-rossiyskoy-federatsii-postanovleniy-konstitutsionnogo-suda-i (дата обращения: 07.12.2025).

2. Яковлева Л.В. Правовое регулирование уголовно-процессуальных отношений постановлениями Конституционного Суда РФ/ Л.В. Яковлева. Текст: непосредственный // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2014. № 12-2. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-regulirovanie-ugolovno-protsessualnyh-otnosheniy-postanovleniyami-onnogo-suda-rf (дата обращения: 07.12.2025).

Информация об авторе

Е.В. Великая *– старший научный сотрудник НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации.*

Научная статья
УДК 34

СИСТЕМА ПРАВОВЫХ РЕКОМЕНДАЦИЙ КАК ФАКТОР ОРГАНИЗАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ПРОКУРАТУРЫ

Геннадий Владимирович ДЫТЧЕНКО
Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, Санкт-Петербург, Россия, dytchencko.genn@yandex.ru

Аннотация. В статье исследуется система правовых рекомендаций как ключевой фактор организационного развития органов прокуратуры в условиях динамичного развития правовой системы Российской Федерации. Актуальность темы обусловлена необходимостью адаптации прокурорской деятельности к формированию новых правовых позиций высшими судебными инстанциями. Методологическую основу составили системный и функциональный подходы, позволившие представить систему правовых рекомендаций в виде целостного управленческого процесса. Раскрывается теоретико-правовая природа, функциональное назначение и виды правовых рекомендаций, идентифицируются системные проблемы на каждом этапе их реализации. Сформулирован комплекс предложений по оптимизации механизма действия правовых рекомендаций, включающий разработку практических алгоритмов, усиление процессуального контроля, внедрение содержательных критериев оценки и нормативное закрепление их юридической силы. Особое внимание уделено систематизации правовых рекомендаций как условию повышения эффективности организационного развития прокурорской системы.

Ключевые слова: правовые рекомендации, организационное развитие прокуратуры, прокурорский надзор, управленческий процесс, процессуальный контроль, мониторинг правоприменения, эффективность организационной деятельности, систематизация правовых рекомендаций

Современный этап развития правовой системы Российской Федерации характеризуется интенсивным нормотворческим процессом и активным формированием правовых позиций Конституционным Судом РФ и Верховным Судом РФ. В этих условиях органы прокуратуры как централизованная система, наделенная особым правовым статусом [1, с. 129], сталкиваются с необходимостью обеспечения единства правоприменительной практики и оперативного реагирования на изменения законодательства. Качественное выполнение возложенных на прокуратуру функций в значительной степени детерминировано уровнем ее внутренней организации и управления, где система правовых рекомендаций занимает особое место, выступая важным фактором организационного развития.

Организационное развитие прокуратуры представляет собой целенаправленный и непрерывный процесс совершенствования ее как системы, нацеленный на повышение эффективности выполнения возложенных функций посредством оптимизации структуры, управления и кадрового потенциала. В данном контексте система правовых рекомендаций выступает ключевым фактором обеспечения такого развития, поскольку целенаправленно реализует его основные векторы: способствует совершенствованию организационной структуры и внутренней организации, обеспечивает эффективность управленческих решений и формирование высокопрофессионального кадрового состава [2, с. 23]. Будучи инструментом, разработанным на основе знаний о закономерностях развития организаций, правовые рекомендации позволяют внедрять в практику прокуратуры концептуальные идеи, расширяющие доктринальные представления об ее деятельности, что соответствует междисциплинарному подходу, необходимому для изучения и совершенствования любых организационных систем [3, с. 1]. Таким образом, именно через систему правовых рекомендаций осуществляется оперативная трансляция передовых управленческих методик и правовых позиций, что делает ее основным механизмом организационного развития прокуратуры в динамично меняющихся условиях.

Актуальность исследования системы правовых рекомендаций в качестве фактора организационного развития прокуратуры обусловлена динамичным развитием современного правового регулирования в различных ключевых областях. Яркой иллюстрацией служит Постановление Конституционного Суда РФ № 49-П от 31.10.2024[1], скорректировавшее правила исчисления исковой давности по делам об обращении в доход государства имущества, приобретенного с нарушением антикоррупционного законодательства. Данное решение существенно повлияло на правоприменительную практику и потребовало от органов прокуратуры оперативных и скоординированных действий, выразившихся в принятии актов методического характера.

Реакцией Генеральной прокуратуры РФ на выявленную судом системную проблему ошибочного исчисления сроков стало внесение изменений в Приказ Генерального прокурора РФ от 10.10.2022 № 581 «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции». Эта правовая рекомендация, носившая адаптационный характер, была направлена на приведение ведомственной практики в соответствие с новой правовой реальностью. В частности, в пункте 2.6 Приказа закреплена норма, обязывающая прокуроров при подготовке исков об обращении имущества в доход государства руководствоваться правовой позицией Конституционного Суда и исходить из отсутствия специального ограничительного срока в законодательстве.

[1] По делу о проверке конституционности статей 195 и 196, пункта 1 статьи 197, пункта 1 и абзаца второго пункта 2 статьи 200, абзаца второго статьи 208 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросом Краснодарского краевого суда : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 октября 2024 г. № 49-П // Собрание законодательства РФ. – 2024. – № 45. – Ст. 7854.

Этот пример иллюстрирует, как правовая рекомендация в форме ведомственного приказа выполняет стандартизирующую и обеспечительную функции, создавая единообразный и законодательно выверенный алгоритм действий для всех территориальных прокуроров.

Несмотря на очевидную практическую значимость, в современной юридической науке отсутствует единый подход к пониманию системы правовых рекомендаций как целостного явления. Существующие исследования преимущественно сосредоточены на отдельных аспектах прокурорского надзора или анализе конкретных видов ведомственных актов, оставляя без должного внимания системные связи и проблемы эффективности всего механизма в его функциональном измерении. Восполнение этого пробела представляется особенно важным в свете задач по дальнейшему организационному развитию органов прокуратуры.

Целью настоящего исследования является разработка теоретико-правовой модели системы правовых рекомендаций как фактора организационного развития прокуратуры и выявление системных проблем, препятствующих достижению ею максимальной эффективности. Для достижения поставленной цели предполагается решить следующие задачи: сформулировать доктринальное определение правовой природы и признаков рекомендаций, проанализировать процесс их реализации, исследовать дискуссионные аспекты юридической силы и разработать критерии оценки результативности.

Понятие, признаки и функциональное значение правовых рекомендаций. Понятие правовой рекомендации применительно к прокурорской деятельности не имеет легального закрепления в российском законодательстве, что создает определенные трудности в правоприменительной практике. В теории под правовой рекомендацией понимается не обладающее обязательной силой указание на способы решения правовых задач, адаптированное к конкретным условиям и одобренное лицом, её дающим, в связи с чем, в силу отсутствия санкций за её невыполнение, она не может рассматриваться в качестве источника права [4, с. 238]. Вместе с тем, в научной доктрине существуют и иные подходы к определению её юридической природы. Согласно одному из научных подходов, рекомендательные нормы права относятся к нетипичным нормам права, что признает за ними юридическое значение и способность порождать правовые последствия [5, с. 5]. В противовес этому существует позиция, рассматривающая юридическую рекомендацию как необязательный совет, представляющий собой субъективное и не всегда обоснованное выражение чьей-либо позиции [6, с. 4].

В рамках настоящего исследования под правовой рекомендацией понимается формализованный, основанный на комплексном анализе действующего законодательства, правоприменительной практики и судебных позиций, образец правового или организационного решения, разрабатываемый уполномоченными субъектами системы органов прокуратуры для обеспечения организационного развития через достижение единообразия,

повышение эффективности и минимизацию рисков в деятельности нижестоящих прокуроров. Основываясь на указанном определении, к числу ключевых признаков правовых рекомендаций следует отнести: нормативную обоснованность, исключающую возможность создания новых обязывающих предписаний; обобщающий характер, основанный на выявлении типичных ситуаций и оптимальных путей их разрешения; целевую направленность на обеспечение единообразия правоприменения; обязательную формальную определенность; а также специфический характер юридической силы, которая может изменяться в зависимости от вида акта.

Основываясь на исследовании различных правовых рекомендаций, действующих в системе органов прокуратуры, можно сделать вывод о том, что их функциональное значение проявляется в реализации нескольких взаимосвязанных направлений деятельности. Так, нормативно-регламентирующая (стандартизирующая) функция заключается в установлении единых, унифицированных требований к профессиональному поведению прокурорских работников. Профилактическая (предупредительная) функция направлена на предотвращение массовых нарушений законности через своевременное информирование о типичных рисках и оптимальных превентивных алгоритмах действий. Обеспечительная функция создает необходимые организационно-правовые условия для эффективной реализации предоставленных полномочий, а контрольно-оценочная служит основой для ведомственного контроля и проверки исполнения.

Классификация и примеры правовых рекомендаций в прокурорской деятельности. Многообразие функций предопределяет возможность классификации рекомендаций по различным основаниям. По субъекту принятия выделяются акты Генеральной прокуратуры РФ и акты научно-образовательных учреждений прокуратуры. По степени обязательности различаются императивные и рекомендательные акты. По содержанию можно выделить процессуальные, организационные и отраслевые рекомендации. Каждый из этих видов имеет свои особенности и требует дифференцированного подхода при реализации. Так, отраслевые рекомендации, подобные анализируемому Приказу № 581, детально регламентируют деятельность в конкретной сфере надзора (например, противодействие коррупции). В отличие от них, организационно-методические рекомендации носят более универсальный характер и направлены на оптимизацию процедур надзорной деятельности.

Примером организационно-методических рекомендаций могут служить «Методические рекомендации по организации и проведению надзорных мероприятий в сфере защиты прав граждан при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий» (2020)[1]. Данный документ выполняет, в первую очередь, предупредительную и обеспечитель-

[1] Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации Электронный ресурс URL : https://epp.genproc.gov.ru/ru/gprf/documents/nauchno_metodicheskie_materialy/nauchno_metodicheskie_materialy_po_voprosam_nadzora_za_ispolneniem_federalnogo_zakonodatelstva/21850984-e6040852/ (дата обращения: 25.11.2025).

ную функции, аккумулируя лучшие практики и предлагая прокурорам типовые подходы к проверкам в сложных и нестандартных условиях. Он содержит детальный анализ правового регулирования, типичных нарушений и исчерпывающий перечень вопросов, подлежащих выяснению, что структурирует работу прокурора и исключает возможность оставить существенные нарушения без внимания.

Представляет интерес еще один вид – специализированные методические рекомендации, ориентированные на узкую, но социально значимую сферу. Примером таких рекомендаций являются методические рекомендации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при содержании в специальных учреждениях ФМС России отдельных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства» (2015)[1]. Этот документ сочетает в себе черты отраслевой и процессуальной рекомендации, так как не только разъясняет тонкости миграционного законодательства, но и детально регламентирует порядок прокурорской проверки, вплоть до вопроса законности помещения лиц в учреждения и соблюдения установленного в них режима. Подобные рекомендации крайне важны для обеспечения законности в областях, сопряженных с ограничением прав и свобод человека.

Рассмотрение системы правовых рекомендаций было бы неполным без анализа документов, регламентирующих надзор в ключевых социально-экономических сферах. Так, Методические рекомендации по организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об обращении с отходами производства и потребления (2018 г.)[2]представляют собой комплексный акт, выполняющий все ключевые функции. Они носят ярко выраженный предупредительный и стандартизирующий характер, актуализируя проблему в свете Стратегии экологической безопасности[3]. Документ содержит детальный анализ правового регулирования, типичных нарушений (несанкционированные свалки, нарушения лицензионных требований), а также исчерпывающий перечень объектов надзора и методику проведения проверок – от органов Росприроднадзора до региональных операторов по обращению с ТКО. Это позволяет прокурору действовать системно и на опережение в сложной, многосубъектной сфере.

Другой пример – Методические рекомендации по организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при переселении граж-

---

[1] Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации Электронный ресурс URL : https://epp.genproc.gov.ru/ru/gprf/documents/nauchno_metodicheskie_materialy/nauchno_metodicheskie_materialy_po_voprosam_nadzora_za_ispolneniem_federalnogo_zakonodatelstva/4905749-e6058753/ (дата обращения: 25.11.2025).

[2] Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации Электронный ресурс URL : https://epp.genproc.gov.ru/ru/gprf/documents/nauchno_metodicheskie_materialy/nauchno_metodicheskie_materialy_po_voprosam_nadzora_za_ispolneniem_federalnogo_zakonodatelstva/4915591-e6044803/ (дата обращения: 25.11.2025).

[3] Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176. Официальный сайт Президента Российской Федерации Электронный ресурс URL : http://www.kremlin.ru/acts/bank/41879 (дата обращения: 25.11.2025).

дан из аварийного жилищного фонда и капитальном ремонте общего имущества в многоквартирных домах (2019 г.)[1]. Этот документ в высокой степени реализует правозащитную и обеспечительную функции, будучи направленным на защиту конституционного права на жилище. Он не только разъясняет тонкости жилищного и градостроительного законодательства, но и предлагает прокурору детальные алгоритмы проверки действий органов власти на всех этапах – от признания дома аварийным до контроля за расходованием средств фонда капитального ремонта и качеством работ подрядных организаций. Подобные рекомендации критически важны для защиты прав значительного числа граждан в чувствительной социальной сфере.

Также показательным примером служат Методические рекомендации о порядке проведения надзорных мероприятий в сфере жилищно-коммунального хозяйства (2023 г.)[2], которые демонстрируют эволюцию подхода к созданию правовых рекомендаций. Этот документ носит комплексный, системообразующий характер и ориентирован на стратегические задачи развития отрасли. Он акцентирует внимание на использовании современных информационных систем (ГИС ЖКХ, «Реформа ЖКХ»), анализе больших данных, проверке концессионных соглашений и противодействии коррупционным рискам, в том числе выявлению аффилированности должностных лиц. Это пример рекомендации, которая не только реагирует на уже существующие нарушения, но и задает новые, более эффективные стандарты прокурорской работы в условиях цифровой трансформации.

Проблемы реализации и оценка эффективности правовых рекомендаций. Рассмотрение правовых рекомендаций в качестве системы, направленной на организационное развитие, предполагает анализ процесса их реализации как последовательности взаимосвязанных этапов. Начальная стадия, связанная с разработкой рекомендаций, зачастую характеризуется запаздывающим реагированием, когда рекомендации формулируются в ответ на уже возникшие и получившие распространение проблемы правоприменения. Такой подход существенно снижает эффективность всей системы. Преодоление этой проблемы видится во внедрении в практику прокуратуры механизмов опережающего реагирования, предполагающих создание и постоянное обновление системы выявления правовых рисков. Наглядной иллюстрацией служит рассмотренное выше Постановление КС РФ № 49-П, выявившее системную проблему ошибочного исчисления сроков исковой давности. Реакция органов прокуратуры должна выражаться не только в доведении текста судебного акта до сведения сотрудников,

[1] Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации Электронный ресурс URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/gprf/documents/nauchno_metodicheskie_materialy/nauchno_metodicheskie_materialy_po_voprosam_nadzora_za_ispolneniem_federalnogo_zakonodatelstva/4915496-e6044704/ (дата обращения: 25.11.2025).

[2] Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации Электронный ресурс URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/gprf/documents/nauchno_metodicheskie_materialy/nauchno_metodicheskie_materialy_po_voprosam_nadzora_za_ispolneniem_federalnogo_zakonodatelstva/95170345-e6021220/ (дата обращения: 25.11.2025).

но и в незамедлительной разработке методических указаний, содержащих конкретные алгоритмы действий для территориальных прокуроров.

Следующий этап – внедрение рекомендаций в практическую деятельность – связан с проблемой преодоления разрыва между формальным предписанием и реальной практикой. Основными препятствиями здесь выступают кадровые ограничения (недостаточная квалификация или профессиональная деформация), информационные барьеры (сложность восприятия) и организационные противоречия (конфликт с устоявшимися практиками). Ключевым механизмом преодоления этих барьеров является институт процессуального контроля руководителей, который не должен сводиться к формальному визированию документов, а должен превращаться в действенный инструмент обеспечения единообразия правоприменения. Особое значение приобретает разработка конкретных практических пособий и алгоритмов, структурирующих действия прокурора при выполнении рекомендаций.

Завершающей стадией процесса является мониторинг реализации и обратная связь, неэффективность которой выражается в отсутствии системного сбора данных о практическом применении рекомендаций и возникающих трудностях. Создание унифицированных форм отчетности, обязывающих указывать не только факт применения, но и практические проблемы, позволило бы завершить управленческий цикл, обеспечив переход к стадии корректировки и совершенствования рекомендаций.

Вопрос оценки эффективности правовых рекомендаций традиционно сводится к преобладанию количественных показателей («показателей активности»), таких как количество проверок или представлений, которые не отражают реального состояния законности. В противовес этому необходима разработка системы качественных и количественных критериев, ориентированных на содержание: динамика снижения повторных нарушений, процент удовлетворения судами подготовленных с соблюдением рекомендаций исков, результаты опросов прокурорских работников. Целесообразным представляется внедрение комплексного «показателя эффективности реализации правовых рекомендаций», рассчитываемого на основе сбалансированной оценки указанных параметров. Такой подход позволит перейти от оценки формального исполнения к анализу реальной эффективности.

Особого внимания заслуживает вопрос о юридической силе рекомендательных актов. Формально методические указания не обладают императивной силой, однако их систематическое игнорирование, повлекшее негативные последствия, должно получать адекватную правовую оценку. В этой связи представляется необходимым нормативное закрепление в ведомственных актах Генеральной прокуратуры Российской Федерации четкой системы правовых последствий неисполнения различных видов рекомендаций.

Систематизация как направление организационного развития. Проведенный анализ разнообразных правовых рекомендаций – от оперативных изменений в ведомственные приказы в ответ на решения КС РФ до объемных методических пособий по надзору в специфических сферах –

наглядно демонстрирует их ключевую роль в организационном развитии прокуратуры. Однако существующее в настоящее время многообразие данных актов, различающихся по юридической силе, предмету регулирования, адресатам и функциям, порождает проблему их разрозненности. Отсутствие единого подхода к их разработке, внедрению, мониторингу и оценке эффективности снижает потенциал системы в целом. Сложившаяся ситуация актуализирует задачу их систематизации. В контексте организационного развития прокуратуры систематизация правовых рекомендаций должна пониматься не как простое упорядочивание существующих актов, а как создание целостной, внутренне согласованной управленческой системы.

Такая система должна включать в себя: единый реестр (банк данных) всех действующих правовых рекомендаций с их классификацией по видам, сферам применения и юридическому статусу; типовые регламенты, определяющие порядок их инициации, разработки, согласования, утверждения и отмены; унифицированные методики для их внедрения и оценки эффективности, что позволит перейти от учета формального исполнения к анализу реального воздействия на правоприменительную практику; четкие критерии определения юридической силы и последствий неисполнения для различных видов рекомендаций. Только путем такой комплексной систематизации система правовых рекомендаций сможет полностью реализовать свой потенциал в качестве ключевого фактора организационного развития прокуратуры, обеспечивая ее адаптивность, единообразие практики и максимальную эффективность в условиях динамично изменяющейся правовой среды.

В заключение следует отметить, что система правовых рекомендаций представляет собой сложный многофункциональный институт, эффективность которого определяется согласованностью работы всех его элементов. Выявленные системные проблемы требуют комплексного решения, основанного на переходе к опережающему реагированию, усилении контрольных функций, разработке содержательных оценочных критериев и нормативном закреплении статуса актов. Перспективным направлением дальнейших исследований видится разработка комплексной программы организационного развития системы правовых рекомендаций, включающей меры по совершенствованию всех элементов системы и механизмов их взаимодействия. Особое значение имеет интеграция цифровых технологий в процессы управления рекомендациями, что позволит повысить эффективность организационного развития прокуратуры в современных условиях.

Список литературы

1. Дытченко Г.В. Правовой статус и развитие организационно-управленческой модели российской прокуратуры/ Конституционные основы прокурорской деятельности (Сухаревские чтения): сб. материалов X Всероссийской науч.-практ. конф. (с междунар. участием) (г. Москва, 11 окт. 2024 г.) / под общ. ред. И.М. Мацкевича; [под науч. ред. А.Ю. Винокурова]; Ун-т. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2025. С. 129–135.

2. Рябцев В.П. Развитие теоретических основ организации деятельности прокуратуры/ В.П. Рябцев. – Текст : непосредственный // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. № 2(34). С. 23–29.

3. Мильнер Б.З. Теория организации : учебник. 8-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2024. 848 с.

4. Иванов А.А. Справочник по теории государства и права: Основные категории и понятия. М.: Издательство «Эксмо», 2006. 302 с.

5. Кожевников, В.В. О рекомендательных нормах права/ В.В. Кожевников. Текст : непосредственный// Вестник Омского университета. Серия: Право. 2021. Т. 18, № 4. С. 5–18.

6. Маслов Д.Е. Юридическая рекомендация: теория, практика, техника : специальность 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» : автореферат диссертации на соискание учёной степени кандидата юридических наук / Маслов Дмитрий Евгеньевич. Нижний Новгород, 2013. 24 с.

Информация об авторе

Г.В. Дытченко *– старший преподаватель кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, советник юстиции, Санкт-Петербург, Россия.*

Научная статья
УДК 34

ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ КОНФИСКАЦИИ ИМУЩЕСТВА, ДОБЫТОГО В РЕЗУЛЬТАТЕ СОВЕРШЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ КОРРУПЦИОННОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ

Андрей Викторович ЗАРУБИН
Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, Санкт-Петербург, Россия, Sarubin1@yandex.ru

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые проблемы применения конфискации имущества, приобретенного и при совершении преступлений коррупционной направленности.

Обращается внимание на несовершенство применения уголовного законодательства, предусматривающего конфискацию имущества.

Разработаны предложения по совершенствованию практики применения уголовного законодательства применения конфискации имущества, приобретенного и при совершении преступлений коррупционной направленности.

Ключевые слова: иные меры уголовно-правового характера, преступления коррупционной направленности, конфискация имущества

Проблема выбора средств и методов уголовно-правового воздействия на преступность является одной из наиболее актуальных в современной науке уголовного права. Сложившаяся в настоящее время в обществе криминогенная обстановка требует существенного расширения форм и методов борьбы с преступностью. Ресурсы традиционного средства уголовно-правового воздействия – наказания – во многом ограничены и не могут выступать единственной формой реагирования государства на факт совершения преступления.

Следует согласиться с мнением А.Г. Антонова о том, что «в доктрине уголовного права тоже наблюдается стойкая тенденция к расширению круга иных мер уголовно-правового характера за счет отнесения к ним, норм, не указанных в разделе IV УК РФ» [1, с. 40].

В соответствии со ст. 104.1 УК РФ конфискация имущества является мерой уголовно-правового характера, заключающейся в принудительном безвозмездном изъятии и обращении на основании обвинительного приговора суда в собственность государства, установленного уголовным законом имущества.

Как мера уголовно-правового характера, выражающаяся в возложении на обвиняемого (осужденного) обязанности претерпеть дополнительные (по отношению к наказанию) правоограничения уголовно-превентивного свойства, она по своей конституционно-правовой природе соотносима по некоторым признакам с наказанием, но не тождественна ему (как это имеет место в Кодексе РФ об административных правонарушениях), а потому может применяться не только в качестве сопровождающей наказание вспомогательной меры при постановлении обвинительного приговора, но и при освобождении от наказания указано в Постановлении Конституционного Суда РФ от 7 марта 2017 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части третьей статьи 81 и статьи 401.6 УПК РФ в связи с жалобами гражданина А. Е. Певзнера».

Конфискация имущества по действующему кодексу УК РФ является не наказанием, а иной мерой уголовно-правового характера, применяемой к лицу, совершившему преступление определенного характера, в целях устранения условий, способствующих совершению новых преступлений как данным лицом, так и другими лицами.

В силу того, что конфискация имущества не является наказанием, в соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 31 октября 2024 г. № 49-П «По делу о проверке конституционности статей 195 и 196, пункта 1 статьи 197, пункта 1 и абзаца второго пункта 2 статьи 200, абзаца второго статьи 208 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросом Краснодарского краевого суда» данная мера уголовно-правового характера может быть применена и после истечения сроков давности предусмотренных ст. 78 УК РФ.

Конфискация имущества сопряжена с ограничением прав и свобод лица, следовательно, особое значение приобретает нормативное регулирование указанной формы государственного принуждения в соответствии с Конституцией РФ.

«Применение данной уголовно-процессуальной меры, имеющей принудительный характер и вторгающейся помимо воли собственника в его правомочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом, должно осуществляться – как того требуют конституционные гарантии охраны частной собственности законом и допустимости лишения имущества не иначе как по решению суда, выражающие принцип неприкосновенности собственности, а также конституционные гарантии судебной защиты, – при эффективном, а не формальном контроле суда, соответствующие полномочия которого установлены с учетом правовой природы спорных отношений», указывается в п. 2.1 постановления Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положений частей первой, третьей и девятой статьи 115, пункта 2 части первой статьи 208 Уголовно-процессуального кодекса РФ и абзаца девятого пункта 1 статьи126 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобами Закрытого акционерного общества «Недвижимость-М», Общества с ограниченной ответственностью «Соломатинское хлебоприемное предприятие» и гражданки Л.И. Костаревой».

В соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ от 31 октября 2024 г. № 49-П «По делу о проверке конституционности статей 195 и 196, пункта 1 статьи 197, пункта 1 и абзаца второго пункта 2 статьи 200, абзаца второго статьи 208 Гражданского кодекса РФ в связи с запросом Краснодарского краевого суда» в контексте действующего уголовного законодательства конфискация имущества в соответствии со статьей 104.1 УК РФ во взаимосвязи со статьей 243 ГК РФ как публично-правовая санкция уголовно-превентивного свойства может применяться не только в качестве сопровождающей наказание вспомогательной меры при постановлении обвинительного приговора, но и при освобождении от наказания по нереабилитирующим основаниям (Постановление Конституционного Суда РФ от 7 марта 2017 года № 5-П).

Конфискация не распространяется на имущество, пусть и полученное преступным путем, но подлежащее обязательному возвращению законному владельцу. Такая ситуация может складываться не только в результате совершения преступлений, указанных в перечне, содержащемся в п. «а» ч. 1 ст. 104.1 УК РФ, но и других преступлений, в частности она характерна для преступлений против собственности, поэтому в перечне не указаны деяния, предусмотренные, например, ст. 158-163 УК РФ.

Если же возвращение имущества, полученного преступным путем, законному владельцу окажется невозможным, то решается вопрос о возмещении ущерба потерпевшему (ч. 3 ст. 42 УПК РФ) гражданскому истцу (ст. 44 УПК РФ) при судебном рассмотрении уголовного дела или в порядке гражданского судопроизводства.

В силу ч. 2 ст. 104.1 УК РФ, если имущество, полученное в результате совершения преступления, и (или) доходы от этого имущества были приобщены к имуществу, приобретенному законным путем, конфискации подлежит только часть имущества, которая соответствует стоимости приобщенных имущества и доходов от него.

Так, Л. признан виновным помимо прочего в злоупотреблении должностными полномочиями и осужден за совершение преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 285 УК РФ. На основании ст.104.1 УК РФ постановлено конфисковать в доход государства, полученные в результате совершения преступлений денежные средства в российских рублях, находящиеся на расчетном счете, зарегистрированном на Л. в дополнительном офисе отделения банка. Как усматривается из приговора, судом принято решение о конфискации в доход государства денежных средств в российских рублях, находящихся на расчетном счете на имя осужденного Л. в дополнительном офисе отделения банка, как полученных в результате совершения преступления.

В соответствии с постановлением суда был наложен арест на лицевой счет, открытый на имя Л., на котором сумма остатка составила 310 937,54 рубля. Между тем судом установлено, что Л. в период с 23 декабря 2005 г. по 23 декабря 2006 г., злоупотребляя своими должностными полномочиями, получил денежное вознаграждение в размере 710 311,33 рубля посредством перечисления денежных сумм на подконтрольный Л. расчетный счет в банке, открытый на имя М. Кроме того, Л. утверждал, в том числе и в ходе судебного разбирательства в суде первой инстанции, что на расчетный счет, открытый на его имя в отделении банка, перечислялось ежемесячное денежное пособие, назначенное ему в связи с прохождением службы в Северо-Кавказском регионе.

Однако эти доводы, имеющие важное значение для принятия правильного решения по вопросу о конфискации денежных средств, находящихся на расчетном счете, открытом на имя Л. в дополнительном офисе отделения банка, не получили оценки в приговоре.

При этом в нарушение ст. 307 УПК РФ в приговоре не указано, на основании каких данных суд пришел к выводу о том, что денежные средства, находившиеся на данном расчетном счете, получены осужденным в результате совершения преступления.

В силу ч. 2 ст.104.1 УК РФ, если имущество, полученное в результате совершения преступления, и (или) доходы от этого имущества были приобщены к имуществу, приобретенному законным путем, конфискации подлежит та часть этого имущества, которая соответствует стоимости приобщенных имущества и доходов от него.

В данном случае вопрос о том, производились ли перечисления на указанный расчетный счет денежных средств, приобретенных законным путем, судом не проверялся. Таким образом, решение о конфискации в доход государства денежных средств, находящихся на расчетном счете, открытом на имя Л. в дополнительном офисе отделения банка, находится

в противоречии с обстоятельствами, которые установлены и отражены в приговоре при описании преступного деяния, а также принято судом без учета положений ч. 2 ст. 104.1 УК РФ, что повлияло на исход дела в этой части.

На основании изложенного Президиум Верховного Суда РФ приговор и кассационное определение в части решения о конфискации в доход государства денежных средств в российских рублях, находящихся на расчетном счете, открытом на имя осужденного в дополнительном офисе отделения банка, отменил и уголовное дело в этой части передал в тот же суд на новое рассмотрение в порядке, предусмотренном ст.397, 399 УПК РФ[1].

В некоторых случаях преступно полученное виновным лицом имущество (или доходы от него) оказывается во владении или пользовании третьих лиц, которые не всегда располагают сведениями о подлинном его происхождении. В связи с этим уголовный закон (ч. 3 ст. 104.1 УК РФ) устанавливает, что имущество, которое указано в чч. 1 и 2 ст. 104.1 УК РФ, переданное осужденным другому лицу или организации, подлежит конфискации, если лицо, принявшее имущество, знало или должно было знать, что оно получено в результате совершения преступления, т. е. указанное лицо является недобросовестным приобретателем этого имущества или владеет им временно.

Израсходование денег, утрата или продажа имущества, полученного преступным путем, а равно другие причины, исключающие на момент принятия решения судом фактическое его изъятие, не позволяют виновному лицу избежать применения уголовно-правовой санкции в виде конфискации имущества.

Однако в таком случае принудительному обращению в доход государства подлежит принадлежащая виновному денежная сумма, эквивалентная стоимости утраченного имущества (ст. 104.1 УК РФ). Фактически это может быть какое-либо имущество, ценные бумаги, вклады в банке или иной кредитной организации и др.

Если преступлением причинен материальный вред потерпевшему (законному владельцу имущества), то он имеет право на его возмещение в соответствии с положениями Гражданского кодекса РФ. В связи с этим принудительное обращение в собственность государства имущества, принадлежащего виновному лицу, на основании ст. 104.1 и 104.2 УК РФ может затруднить реализацию законного права потерпевшего.

С учетом этого уголовный закон устанавливает приоритет в части возмещения причиненного преступлением ущерба: согласно ст. 104.1 УК РФ при решении вопроса о конфискации имущества в первую очередь должен быть решен вопрос о возмещении ущерба, причиненного законному владельцу. Причем, если у виновного лица помимо имущества, указанного в чч. 1 и 2 ст. 104.1 УК РФ, отсутствует иное имущество, на которое может быть обращено взыскание, ущерб, причиненный законному вла-

[1] Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 9 декабря 2015 г. № 131-П15. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

дельцу, возмещается из стоимости конфискуемого имущества, а оставшаяся его часть обращается в доход государства (ст. 104.1 УК РФ).

При применении конфискации имущества законодатель подчеркивает, что на правоприменителе лежит обязанность доказывания преступного пути приобретения имущества. В случае отсутствия доказанности преступного пути приобретения имущества применение конфискации не допускается.

До настоящего времени многие проблемы применения конфискации не нашли своего разрешения и связаны, по нашему мнению, с недостатками действующего уголовного законодательства. Одной из основных проблем применения конфискации имущества является несовершенство перечня преступлений, за совершение которых возможно применение конфискации имущества.

Несмотря на то, что такой перечень преступлений постоянно дополняется, он еще далек от совершенства. Например, в нем не перечислены некоторые преступления, которые сходны по характеру общественной опасности с преступлениями, указанными в ст. 104.1 УК РФ.

К таким составам преступлений следует отнести, в частности, в контексте исследуемого вопроса, организацию деятельности по привлечению денежных средств и (или) иного имущества (ст. 172.2 УК РФ) и мелкое взяточничество (ст. 291.2 УК РФ).

Кроме того, наблюдается своеобразное дублирование преступлений в различных пунктах ч. 1 ст. 104.1 УК РФ. Например, при совершении преступлений, предусмотренных ст. 189, 200.1, 210, 226.1, 229.1, 274.1, 275, 275.1, 276, 281-281.3, 283.1, 290, 355, 359 УК РФ, конфискация может быть применена как на основании п. «а», так и на основании п. «в» ч. 1 ст. 104.1 УК РФ.

Думается, что для более полного использования возможностей конфискации как иной меры уголовно-правового характера и во избежание пробелов в законодательстве и в правоприменении следует отказаться от предложенного законодателем перечня преступлений, за совершение которых предусмотрена конфискация имущества [2, с. 85].

Согласно ст. 104.3 УК РФ при решении вопроса о конфискации имущества в первую очередь должен решаться вопрос о возмещении за счет конфискованного имущества ущерба, причиненного законному владельцу имущества, а оставшаяся часть обращается в доход государства, однако в определении понятия «конфискация имущества» нет указания на какую-либо часть имущества, подлежащего возвращению законному владельцу. При этом возникает проблема допустимости конфискации имущества в пользу законного владельца, если законным владельцем имущества является сам виновный.

Так, в соответствии с п. «а» ч. 1 ст. 104.1 УК РФ деньги, ценности и иное имущество, являющиеся предметом незаконного перемещения через таможенную границу Евразийского экономического союза либо через Государственную границу РФ с государствами – членами Евразийского экономического союза, ответственность за которое установлена ст. 200.1,

226.1 и 229.1 УК РФ, перестают быть собственностью владельца данного имущества и подлежат конфискации в соответствии с п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 14.06.2018 № 17 (ред. от 12.12.2023) «О некоторых вопросах, связанных с применением конфискации имущества в уголовном судопроизводстве».

Некоторые вопросы возникают при конфискации недвижимого имущества, находящегося в ипотеке. Доводы представителей банка о необходимости отмены приговора в части конфискации таких помещения, суды апелляционной инстанции признают несостоятельными.

В соответствии со ст. 299 УПК РФ при постановлении приговора суд, в числе прочих, разрешает вопрос о том, как поступить с имуществом, на которое наложен арест для обеспечения исполнения наказания в виде штрафа, для обеспечения гражданского иска или возможной конфискации.

Данные нормы закона носят императивный характер, в силу которых конфискация имущества есть принудительная и обязательная мера уголовно-правового характера, которая, при наличии указанных выше оснований, подлежит применению судом при постановлении приговора.

Между тем, принятые судом в иных видах судопроизводства в отношении предмета, подлежащего конфискации по уголовному делу, обеспечительные меры (например, наложение ареста на имущество должника по гражданскому делу), как и наличие обременения (например, в виде залога), не относятся к числу причин, исключающих конфискацию данного предмета в соответствии с п. 9 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 14.06.2018 № 17 (ред. от 12.12.2023) «О некоторых вопросах, связанных с применением конфискации имущества в уголовном судопроизводстве».

Положения ч. 1 ст. 334 ГК РФ о преимущественном праве получения кредитором по обеспеченному залогом обязательству удовлетворения из стоимости заложенного имущества, на которые обращается внимание в жалобе, регулируют гражданско-правовые отношения и для решения вопроса о конфискации имущества в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством в рамках рассмотрения судом уголовного дела, правового значения не имеют, поскольку в силу п. 2 ст. 41 Федерального закона от 16.07.1998 № 102-ФЗ (ред. от 31.07.2025) «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2025)в случаях, когда имущество, являющееся предметом ипотеки, изымается у залогодателя государством в виде санкции за совершение преступления или иного правонарушения (конфискация), ипотека сохраняет силу и применяются правила статьи 38 данного Федерального закона.

Однако залогодержатель, интересы которого не могут быть в полной мере защищены применением этих правил, вправе потребовать досрочного исполнения обеспеченного ипотекой обязательства и обращения взыскания на конфискованное имущество.

При этом суд лишен возможности применить нормы уголовного закона о частичной конфискации в отношении объекта недвижимости, состав-

ляющего единое целое имущество[1].

Действующий Уголовный кодекс РФ не ограничивает применение конфискации имущества как иной меры уголовно-правового характера только имуществом, непосредственно принадлежащим лицу, совершившему преступление. В судебной практике допускается конфискация орудия преступления и в случае, если оно является совместной собственностью супругов.

В настоящее время Верховный Суд РФ при конфискации имущества в соответствии с п. «д» ч. 1 ст. 104.1 УК РФ последовательно (см., напр.: определения суда кассационной инстанции Судебной коллегии по уголовным делам от 1 февраля 2024 г. по делу № 64-УДП23-9-К9; от 19 марта 2024 г. по делу № 31-УДП23-20К6) применяет положения абз. 2 п. 3 (1), введенного постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 12 декабря 2023 г. № 45 «О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда РФ от 14 июня 2018 года № 17 «О некоторых вопросах, связанных с применением конфискации имущества в уголовном судопроизводстве», в соответствии с которым для целей главы 15.1 УК РФ принадлежащим обвиняемому следует считать имущество, находящееся в его собственности, а также в общей собственности обвиняемого и других лиц, в том числе в совместной собственности супругов.

Так, например, установив в судебном заседании, что кресло было приобретено в период инкриминируемого осужденному преступления на денежные средства, полученные преступным путем, суд обоснованно, в соответствии с требованиями п. «а» ч. 1 ст. 104.1 УК РФ принял решение о конфискации данного кресла.

Вместе с тем, в соответствии с ч. 2 ст. 104.1 УК РФ, если имущество, полученное в результате совершения преступления, и (или) доходы от этого имущества были приобщены к имуществу, приобретенному законным путем, конфискации подлежит та часть этого имущества, которая соответствует стоимости приобщенного имущества и доходов от него.

Стоимость массажного кресло составляла 441 000 рублей. А сумма подлежащих конфискации денежных средств составляла 200 000 рублей. При таких обстоятельствах данное кресло подлежит конфискации в той части этого имущества, которая соответствует стоимости в недостающей части, полученного осужденными дохода от незаконной деятельности, то есть в сумме 200 000 рублей[2].

Также не является препятствием для конфискации недвижимого имущества и в частности, жилого помещения, то обстоятельство, что на момент конфискации в ней зарегистрированы несовершеннолетние дети.

Так в Апелляционном определении Санкт-Петербургского городского суда указывается, что использование при совершении покупки жилого по-

[1]Апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 23.05.2024 № 22-596/2024. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

[2]Апелляционное определение Псковского областного суда от 25.04.2025 по делу № 22-180/2025.Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

мещения заемных денежных средств банка, с учетом использования денежных средств и имущественных прав, полученных в результате преступления, а также регистрация этого помещения на третье лицо – сына осужденного, подтверждает законность приговора в части решения вопроса о конфискации и отсутствия оснований для применения положений ч. 2 ст. 104.1 УК РФ, ст. ст. 104.2, 104.3 УК РФ. При этом ремонт приобретенного жилого помещения и регистрация в нем детей третьего лица не относится к предмету исследования при рассмотрении данного уголовного дела по существу[1].

Для защиты имущественных прав других собственников заинтересованные лица вправе обратиться в суд с иском о возмещении убытков, причиненных им в результате совершения исполнительных действий и (или) применения мер принудительного исполнения в соответствии с ч. 2 ст. 119 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ (ред. от 31.07.2025) «Об исполнительном производстве».

В соответствии с ч. 1 ст. 104.2 УК РФ, если конфискация определенного предмета, входящего в имущество, указанное в статье 104.1 УК РФ, на момент принятия судом решения о конфискации данного предмета невозможна вследствие его использования, продажи или по иной причине, суд выносит решение о конфискации денежной суммы, которая соответствует стоимости данного предмета.

Уголовный кодекс РФ не предусматривает ограничений в части предмета конфискации имущества, принадлежащего иностранным гражданам или юридическим лицам.

Указанные проблемы, безусловно, требуют тщательного изучения и более качественной проработки для принятия решений российским законодателем, поскольку нормативное регулирование каждой из позиций будет определять качество и эффективность реализации уголовно-правовой политики.

При этом необходимо отметить, что конфискация имущества в том правовом смысле, в котором она находится в уголовном законе сейчас, является перспективным направлением развития мер уголовно-правового воздействия за совершение преступлений коррупционной направленности.

Список источников

1. Антонов А.Г. К вопросу о видах иных мер уголовно-правового характера/ А.Г. Антонов. Текст: непосредственный // Уголовная юстиция. 2023. № 21. С. 39–42.

2. Зарубин, А.В. Некоторые проблемы правового регулирования применения конфискации имущества// Уголовное право на рубеже тысячелетий : материалы региональной научно-практической конференции (г. Тюмень, 21 ноября 2007 года) / М-во внутренних дел Российской Федерации, Тюменский юридиче-

[1]Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 23.04.2024 по делу № 22-8684/2023. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

ский ин-т, Департамент образования и науки Тюменской обл. ; [редкол.: А.И. Числов и др.]. Тюмень : Тюменский юридический ин-т МВД России, 2008. С. 84–86.

Информация об авторе

А.В. Зарубин *– доцент кафедры уголовного права, криминологии и уголовно-исполнительного права Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук. доцент.*

Научная статья
УДК 34

ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУР ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ СНГ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Татьяна Сергеевна КОРНЕВА
Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, Санкт-Петербург, Россия, tatyana_korneva_84@mail.ru

Аннотация. Автором проанализированы нормы законодательства государств-участников СНГ, регулирующие организацию и деятельность прокуратуры. Проведен сравнительный анализ принципов, закрепленных в данных актах. По результатам анализа автор приходит к выводу, что в основу органов прокуратуры заложены одни и те же основные принципы единства, централизации, законности, независимости, гласности. Однако нормы законов о прокуратуре несовершенные и требуют их доработки.

Ключевые слова: Конституция, специальный закон, принцип, единство, централизация, законность, независимость, гласность

Термин «принцип» происходит от латинского слова «principium» (начало, основа) [6, с.9]. В теории права принцип также означает начало, лежащее в основе права[1], несущую конструкцию, вокруг которой возводится вся система права, все его нормы институты и отрасли [4, с.151].

Таким образом, принципы являются основой любого закона. В том числе и закон, регулирующий организацию и деятельность прокуратуры, основывается на определенных принципах. Однако не во всех правовых системах можно наблюдать данную закономерность. Кроме того, принципы организации и деятельности прокуратуры могут существенно отличаться в зависимости от типа правовой системы [1, с.11].

[1] Глоссарий терминов к учебной дисциплине «Теория государства и права» http://www.vsedela.ru (дата обращения: 20.11.2025)

Что касается органов прокуратуры государств-частников СНГ, то принципы организации и деятельности прокуратуры прописаны в Конституциях этих стран [5, с.28] и специальных законах.

Если говорить о российской прокуратуре, то данные принципы закреплены в статье 129 Конституции Российской Федерации и статье 4 Федерального закона от 17.01.1992№ 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Согласно положениям данных норм законов прокуратура Российской Федерации составляет единую федеральную централизованную систему. Органы прокуратуры осуществляют полномочия независимо и в строгом соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами, действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации.

Таким образом, исходя из приведенных положений законов в основу организации и деятельности российской прокуратуры положены принципы единства и централизации, независимости, законности и гласности. Однако ни статья Конституции, ни статья Федерального закона о прокуратуре, посвященная принципам, как уже отмечалось автором ранее, не содержит ни названия принципов, ни конкретного их перечня [2].

Анализируя нормативные акты (Конституции, законы) государств-частников СНГ, регулирующих организацию и деятельность прокуратуры, можно сделать вывод, что аналогичные пробелы законодательства присутствуют и в законах этих стран.

Так, организация и деятельность органов прокуратуры Республики Узбекистан регулируется Конституцией и Законом Республики Узбекистан «О прокуратуре» от 29.08.2001 № 257-ii.

Исходя из анализа нормативных актов можно отметить, что положения статьи 144 Конституции Республики Узбекистан отражают принципы единства и централизации, в положениях статьи 145 закреплен принцип независимости[1].

Эти же принципы перечислены в статье 5 Закона Республики Узбекистан «О прокуратуре» от 29.08.2001 № 257-ii, где первая часть статьи содержит названия принципов единства, централизации, законности, независимости и гласности. Следующие положения статьи описывают содержание каждого принципа[2].

Конституция Азербайджанской Республики закрепляет только принципы единства и централизации[3]. В статье 5 Закона Азербайджанской Республики от 7 декабря 1999 года №767-IQ «О прокуратуре» отражен перечень принципов только деятельности прокуратуры. Это принципы законности, равноправия всех перед законом, соблюдения и уважения прав и свобод физических лиц, прав юридических лиц, объективности, непред-

[1] Конституция Республики Узбекистан // https://constitution.uz/ru (дата обращения: 20.11.2025)

[2] О прокуратуре : Закон Республики Узбекистан от 29.08.2001 № 257-ii.//https://base.spinform.ru (дата обращения: 20.11.2025)

[3] Конституция Азербайджанской Республики от 12.11.1995 // https://base.spinform.ru/(дата обращения: 20.11.2025)

взятости и ссылки на факты, единства и централизации, подчинения территориальных и специализированных прокуроров генеральному прокурору Азербайджанской Республики, политической независимости[1].

На наш взгляд, анализируемая норма закона необоснованно названа «Принципы деятельности прокуратуры», поскольку закрепленные в ней принципы являются и принципами организации. Несмотря на то, что закон о прокуратуре Азербайджанской Республики закрепляет закрытый перечень принципов с указанием названия данных принципов, определения каждого принципа в статье не дано. Кроме того, к принципам деятельности прокуратуры отнесен общечеловеческий принцип соблюдения и уважения прав и свобод физических лиц, прав юридических лиц.

Принципы организации и деятельность прокуратуры Республики Беларусь закреплены в Конституции страны. Это принципы законности, единства, централизации и независимости. Статья 5 Закона Республики Беларусь от 8 мая 2007 года № 220-З «О прокуратуре Республики Беларусь» расширяет данный перечень принципов. Указанная норма закона содержит названия таких принципов как принцип законности, равенства всех граждан перед законом, независимости прокурора, подчиненности нижестоящих прокуроров вышестоящим прокурорам, гласности, обязательности исполнения требований прокурора[2]. Статьи 6–10 закона Республики Беларусь посвящены описанию полномочий прокурора по реализации каждого принципа. Однако определения данных принципов в законе не представлены, что делает закон, на наше взгляд, несовершенным.

Конституцией Кыргызской Республики закреплен только принцип законности, тогда как Конституционный Закон Кыргызской Республики от 10 сентября 2021 года № 114 «О прокуратуре Кыргызской Республики» выделяет принципы деятельности прокуратуры в отдельную норму – статью 4. Часть 1 данной статьи закрепляет перечень принципов деятельности прокуратуры: принципы законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, прозрачности и гласности, независимости прокурора и недопустимости вмешательства в его деятельность, обязательности исполнения требований прокурора, единоначалия и подчиненности нижестоящих прокуроров вышестоящему[3]. Вторая часть данной норм описывает полномочия прокуроров по реализации данных принципов. Как и в законах других стран СНГ определение каждого принципа в законе не дано.

Конституция Республики Молдова устанавливает принципы законности и независимости государственного органа. Законом Республики Молдова от 25 февраля 2016 года № 3 «О Прокуратуре» в статье 3 закреплены принципы организации и деятельности прокуратуры и прокурора. Так, исходя из положений статьи к принципам деятельности прокуратуры отнесе-

---

[1] О прокуратуре : Закон Азербайджанской Республики от 7 декабря 1999 года № 767-IQ //https://base.spinform.ru/(дата обращения: 20.11.2025)

[2] О прокуратуре Республики Беларусь : Закон Республики Беларусь от 8 мая 2007 года № 220-З //https://base.spinform.ru (дата обращения: 20.11.2025)

[3] О прокуратуре Кыргызской Республики : Конституционный Закон Кыргызской Республики от 10 сентября 2021 года № 114 // https://base.spinform.ru (дата обращения: 20.11.2025)

ны принципы законности, беспристрастности, разумности, неподкупности и процессуальной независимости, к принципам организации и деятельности – принцип открытости и гласности[1]. Норма закона поделена на части. Часть 4 содержит перечень принципов, остальные части (1,2,3,5,6,7) содержат описания полномочий прокурора по реализации принципов. Определение каждого принципа в исследуемой норме закона не отражено.

Конституцией Туркменистана установлены принципы единства, централизации и законности организации и деятельности прокуратуры. Законом Туркменистана от 15 августа 2009 года № 50-IV «О прокуратуре Туркменистана» в статье 6 также закреплены принципы организации и деятельности прокуратуры. Указанная норма закона содержит названия принципов законности, единоначалия и подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Туркменистана. Принципы единства, независимости и гласности в статье не названа, однако перечислены полномочия прокуратуры по реализации данных принципов[2]. В Конституции Украины в качестве принципа, положенного в основу организации и деятельности прокуратуры закреплен только принцип законности. В законе Украины от 5 ноября 1991 года № 1789-XII «О прокуратуре» принципам организации и деятельности прокуратуры посвящена статья 6. Данная норма не содержит названия принципов. Положения указанной нормы закона описывают только полномочия прокуратуры по реализации принципов единства и централизации, независимости, законности, гласности[3].

Принципы организации и деятельности органов прокуратуры Республики Таджикистан установлены статьями 93-97 Конституции Республики Таджикистан. Это принципы законности, единства и централизации, независимости[4].

Конституционный закон Республики Таджикистан от 15.06.2005 «Об органах прокуратуры Республики Таджикистан» в статье 6 расширяет данный перечень принципов, закрепляя принципы защиты прав граждан, гласности, устранения правонарушений, законности[5].

Недостатком закона Республики Таджикистан об органах прокуратуры, является то, что закон не закрепляет названия принципов и их перечень. Более того, законом к принципам отнесены полномочия органов прокуратуры (защита прав граждан, устранение правонарушений), что может привести к неправильному пониманию закона и в свою очередь к недостаткам при осуществлении надзора.

---

[1] О Прокуратуре : Закон Республики Молдова от 25 февраля 2016 года № 3 // https://base.spinform.ru (дата обращения: 20.11.2025).

[2] О прокуратуре Туркменистана : Закон Туркменистана от 15 августа 2009 года № 50-IV // https://base.spinform.ru (дата обращения: 20.11.2025).

[3] О прокуратуре : Закон Украины от 5 ноября 1991 года № 1789-XII // https://base.spinform.ru (дата обращения: 20.11.2025).

[4] Конституция Республики Таджикистан // https://base.spinform.ru (дата обращения: 20.11.2025)

[5] Об органах прокуратуры республики Таджикистан : Конституционный закон республики Таджикистан от 15.06.2005 // https://base.spinform.ru (дата обращения: 20.11.2025).

Принципы организации и деятельности прокуратуры Республики Армения регулирует Конституция и Закон Республики Армения от 17.11.2017 «О прокуратуре». Исходя из положений статьи 176 Конституции, к данным принципам относятся принципы единства и централизации, законности[1].

Вторая глава Закона Республики Армения от 17.11.2017 «О прокуратуре» закрепляет принципы деятельности органа власти, в которой описание каждого принципа выделено в отдельную статью.

Так согласно статье 5 деятельность прокуратуры республики Армения строится на принципе публичности,

Статья 6 закрепляет принцип самостоятельности прокурора и недопустимости вмешательства в его деятельность, обязательность выполнения законных требований прокурора.

Еще одним принципом деятельности прокуратуры Республики Армения является деполитизированность прокурора. Об этом также указано в статье 46 Конституции Республики Армении[2].

Таким образом, на первый взгляд законодатель выделил отдельную главу 2 Закона для описания принципов прокуратуры. Однако закрепил в данной главе только принципы деятельность государственного органа. Что является на наш взгляд недопустимым, поскольку принципы одновременно являются и принципами деятельности и организации прокуратуры. Более того, в данную главу не вошли принципы единства, централизации и законности, закрепленные в Конституции. Тогда как данные принципы отражены в статьях 1, 2 Закона о прокуратуре. Целесообразнее было отразить все принципы в одной глав, озаглавив данную главу «Принципы организации и деятельности прокуратуры».

Анализируя Конституцию Республики Казахстан, можно отметить, что она также закрепляет принципы организации и деятельности прокуратуры.

Так, в статье 83 Конституции закреплен принципы законности, единства, централизации, независимости[3].

Принципам посвящена статья 3 Конституционного закона Республики Казахстан «О прокуратуре». Согласно данной норме закона организация и деятельность органов прокуратуры основана на принципах законности, независимости и гласности. Данные принципы перечислены в первой части статьи 3 Конституционного закона без описания их содержания. Вторая часть статьи закрепляет запрет какого-либо вмешательства в деятельность органов прокуратуры при осуществлении ими своих функций и полномочий.

Третья часть статьи 3 Конституционного закона устанавливает, что прокуратура не вправе вмешиваться в деятельность субъектов предпринимательства, организаций и государственных органов, назначать проверки их деятельности, запрашивать информацию либо документы по основани-

[1] Конституция Республики Армения // https://base.spinform.ru (дата обращения: 20.11.2025).

[2] О прокуратуре : Закон Республики Армения от 17.11.2017/ https://base.spinform.ru (дата обращения: 20.11.2025).

[3] Конституция Республики Казахстан // https://base.spinform.ru (дата обращения: 20.11.2025).

ям, не предусмотренным законом. Четвертая часть статьи описывает содержание принципа гласности[1].

Принципы единства и централизации в данную норму не вошли. Они закреплены в статье 5 Конституционного закона, содержащей положения о системе органов прокуратуры Республики Казахстан[2].

Таким образом, статья 3 Конституционного закона о прокуратуре Республики Казахстан, на наш взгляд, неструктурированная, поскольку частично содержит названия принципов организации и деятельности прокуратуры, но не раскрывает их содержания; описывает принципы о запрете вмешательства в деятельность прокуратуры и запрете вмешательства прокуратуры в деятельность субъектов предпринимательства, организаций и государственных органов, не включая данные принципы в перечень принципов; раскрывает содержание принципа гласности. Тогда как норма закона должна быть предельно понятна для ее правильно применения, содержать весь перечень принципов с описанием их сущности.

Проанализированные законы, регулирующие организацию и деятельность прокуратуры, как было отмечено, имеют недостатки. Однако, законодателями стран предпринимались попытки совершенствования законодательства о прокуратуре. Так, например 16.11.2006 на 27 пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ принят Модельный закона «О прокуратуре», в котором принципам организации и деятельности посвящена статья 3[3]. Этот Модельный закон воспринял весь опыт России и других стран СНГ по определению правовых параметров прокуратуры как государственно-правового института государств со схожими правовыми системами. Модельный закон был рекомендован всем государствам, входящим в СНГ, для использования при совершенствовании национального законодательства [3].

В качестве принципов организации и деятельности прокуратуры Модельный закон закрепляет принципы единства, централизации, законности, независимости, гласности, а также принципы равенства всех перед законом, гуманизма, уважения и строгого соблюдения прав и свобод человека и гражданина, взаимодействия с государственными и иными органами и организациями в целях укрепления законности и правопорядка, запрета вмешательства в деятельность органов прокуратуры при осуществлении ими своих полномочий, обязательности исполнения актов прокурорского реагирования. Однако, как и национальные законы государств-частников СНГ, Модельный закон не содержит конкретного перечня принципов с расшифровкой их содержания.

---

[1] О прокуратуре : Конституционный Закон Республики Казахстан //https://base.spinform.ru (дата обращения: 20.11.2025).

[2] О прокуратуре : Конституционный Закон Республики Казахстан //https://base.spinform.ru(дата обращения: 20.11.2025).

[3] О прокуратуре : Модельный закон (принятый постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 16.11.2006 № 27-6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Таким образом, анализ нормативно-правовых актов государств-участников СНГ позволяет сделать вывод, что в основу организации и деятельности прокуратуры этих стран положены, как правило, одни и те же принципы. Это принципы единства, централизации, законности, независимости и гласности, что говорит о схожести правовых систем государств – участников СНГ.

В тоже время в законы о прокуратуре некоторых государств-участников СНГ включены и несхожие принципы (принцип защиты прав граждан – Республика Таджикистан, принцип недопустимости вмешательства в его деятельность – Республика Армения, Республика Казахстан, принцип обязательности выполнения законных требований прокурора – Республика Армения).

Отсутствие конкретного перечня принципов, их названия с описанием содержания каждого принципа, закрепление принципов в разных нормах закона приводит к правовой неопределенности, на каких именно принципах основывается организация и деятельности прокуратуры, что собой представляет каждый принцип, который так важен для организации и деятельность органа власти, поскольку является ее основой и фундаментом. В связи с чем на наш взгляд законодательство, регулирующее организацию и деятельность прокуратуры, как Российской Федерации, так и государств-участников СНГ необходимо совершенствовать, отразив в законах конкретный перечень принципов с описанием их содержания.

Так, представляется, что в Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» необходимо внести изменения, касающиеся принципов организации и деятельности прокуратуры. Принципам обоснованно посвящена отдельная статья 4 указанного закона. Выделять отдельную главу в законе, как это сделано в законе Республики Армения, либо посвящать каждому принципу отдельную статью как в Республике Беларусь, на наш взгляд необходимости не имеется. Однако статья 4 Федерального закона о прокуратуре Российской Федерации, закрепляющая принципы, должна быть структурирована. В этой статье должно быть указано название каждого принципа и его определение. Перечень принципов должен быть конкретным и закрытым. Более того, статья 4 Федерального закона о прокуратуре Российской Федерации, как и законы государств-участников СНГ, помимо описания содержания принципов и полномочий прокуроров по их реализации в настоящее время содержат требования к прокурорским работникам о деполитизации и невозможности совмещения прокурорской деятельности с иными видами деятельности, которые являются дополнением принципа независимости [2]. В связи с чем данные положения Федерального закона о прокуратуре Российской Федерации следует включить в описание определения принципа независимости.

Положения же статьи 4 Федерального закона о прокуратуре Российской Федерации о праве прокуратуры получать необходимую для осуществления прокурорского надзора информацию, доступ к которой ограничен в соответствии с действующим законодательством, также не являет-

ся самостоятельным принципом. Данные положения закона являются развитием принципа законности, в связи с чем подлежат отражению в описании определения принципа законности.

Список источников

1. Додонов В.Н. Прокуратура в России и за рубежом. Сравнительное исследование / В.Н. Додонов, В.Е. Крутских. М. : Издательство НОРМА. 2001. 192 с.

2. Корнева Т.С. Недостатки законодательства, регулирующего принципы организации и деятельности прокуратуры/ Т.С. Корнева. Текст : непосредственный // Криминалистъ. 2022. № 1 (38). С. 133–137.

3. Рябцев В.П. Правовой статус прокуратуры: тенденции и противоречия развития/ В.П. Рябцев. Текст : непосредственный // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2009. № 3. (11). С. 13–16.

4. Общая теория права: Учеб. / под ред. Л.С. Явича, Издательство Ленинградского университет. 1976, 285 с.

5. Щерба С.П. Прокуратура в странах СНГ: правовой статус, функции, полномочия: научное и учебное пособие / С.П. Щерба. М. : Издателство «Экзамен». 2007. 557с.

6. Явич Л.С. Право развитого социалистического общества (сущность и принципы) / Л.С. Явич. М.: Юрид.лит., 1978, С. 224.

Информация об авторе

Т.С. Корнева *– старший преподаватель кафедры общегуманитарных и социально экономических дисциплин, Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации.*

Научная статья
УДК 34

ПРИНЦИПЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Светлана Игоревна КОРЯЧЕНЦОВА
Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, Санкт-Петербург, Россия, sv3833308@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена анализу обеспечения законности в сфере градостроительной деятельности при реализации принципов публично-правового механизма. Осуществление градостроительной деятельности определяет необходимость определения принципов, применительно к функционированию публично-правового механизма обеспечения законности, с учетом установленного действующим законодательством органи-

зационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия элементов указанного механизма, в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, и создания условий для социально-экономического развития государства.

Ключевые слова: публично-правовой механизм, принципы деятельности, прокурор, градостроительная деятельность

Результаты анализа положений ст. 2ГрК РФ свидетельствуют о том, что градостроительная деятельность должна осуществляться, в том числе, с соблюдением требований технических регламентов, безопасности территорий, инженерно-технических требований, требований гражданской обороны, обеспечением предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, принятием мер по противодействию террористическим актам, требований охраны окружающей среды и экологической безопасности, сохранения объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий.

В связи с чем, реализация градостроительного законодательства осуществляется, в том числе, посредством исполнения требований и подзаконных нормативных правовых актов, принятых в порядке реализации отсылочных норм законов.

Таким образом, правовая основа функционирования публично-правового механизма обеспечения законности в сфере градостроительства включает не только законы (те или иные нормы законодательства), регулирующие деятельность субъектов градостроительства, но и подзаконные нормативные правовые акты, принятые в развитие и в соответствии с отсылочными нормами законов.

При этом, учитывая круг правоотношений, складывающихся при осуществлении градостроительной деятельности, а также особенности отраслей законодательства, нормы которых регулируют указанные правоотношения, следует признать, что такое регулирование деятельности носит межотраслевой (с точки зрения права) характер.

Кроме того, правовая регламентация полномочий указанных выше субъектов в рассматриваемой сфере правоотношений является не только межотраслевой с правовой точки зрения, но и многоуровневой и в определенной мере диспозитивной, что объясняется конституционным положением, согласно которому указанные вопросы находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72 Конституции РФ).Иными словами, имеет особенности, обусловленные спецификой (особенностями) территорий (округов) или особенностями субъектов Российской Федерации.

В свою очередь в целях решения вопросов, имеющих местное значение, в интересах населения муниципальных образований и участия органов местного самоуправления в исполнении публичных функций и решения задач на соответствующей территории, имеющих государственное значение, как в порядке наделения органов местного самоуправления отдельны-

ми государственными полномочиями (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ), так и в других формах (постановление от 18.07.2018 № 33-П[1]) необходимо эффективное взаимодействие муниципальных и государственных органов, которое должно основываться на признании и гарантировании самостоятельности местного самоуправления, в том числе, и в сфере градостроительства.

Поскольку предназначение каждого уровня, определяется через конституционно закрепленные предметы ведения и полномочия, законодатель конкретизировал, что под единой системой публичной власти понимаются «федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции РФ и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства»[2]. Именно с указанных позиций будут рассмотрены принципы, цели и задачи осуществления полномочий субъектами градостроительной деятельности.

Несмотря на то, что органы публичной власти имеют разный статус, они организационно сформированы и функционируют на основе единых принципов. По установившимся позициям Конституционного Суда Российской Федерации органы государственной власти и органы местного самоуправления представляют собой разные уровни публичной власти. В рассматриваемом случае в субъектах Российской Федерации в реализации функций публичной власти участвуют не только региональные органы государственной власти и местного самоуправления, но и федеральные государственные структуры, которые реализуют свои полномочия на территории субъектов Российской Федерации [1].

Представляется необходимым определить принципы формирования и функционирования публично-правового механизма обеспечения законности в сфере градостроительства в целом, а также функционирования всех его элементов – субъектов градостроительной деятельности, указанные положения закреплены в Конституции РФ.

В частности, Конституция РФ устанавливает, что государственные органы и должностные лица, органы местного самоуправления, общественные объединения и граждане обязаны соблюдать ее нормы. Закреп-

---

[1] По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования – городского округа «Город Чита»: постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2018 № 33-П // Собр. законодательства РФ. 30.07.2018. № 31. Ст. 5063.

[2] О Государственном Совете Российской Федерации: федер. закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 14.12.2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

ленные в Конституции РФ положения в равной мере должны распространяться на всех субъектов правоотношений без исключений. Конституция РФ имеет верховенство над основными законами субъектов Российской Федерации, так как представляет собой особый нормативный правовой акт, согласно которому многонациональный народ всеобщим голосованием на референдуме учредил главные принципы взаимоотношений между государством, обществом и личностью, организации органов государственной и муниципальной власти. Верховенство конституции федеративного государства является основанием функционирования страны как единого суверенного государства, закрепляющего основные права и выражающего интересы объединившихся в нем народов [2].

В доктрине конституционного и муниципального права России отсутствует единство мнений относительного самого перечня конституционных принципов организации и деятельности публичной власти [3, с.299–300; 4, с.118–121; 5, с. 311; 6, с. 25; 7, с. 2]. Не ставя цели детального анализа существующих подходов, исходя из предмета настоящего исследования, представляется достаточным и допустимым исходить из того, что большинство исследователей выделяют такие общие принципы как принципы: разделения властей, народовластия, разграничения предметов и полномочий. Вместе с тем представляется обоснованной позиция, согласно которой данный перечень не является исчерпывающим. Учитывая, что организация деятельности является одним из элементов реализации правового статуса органа публичной власти, представляется необходимым сформулировать в рамках настоящей статьи принципы применительно к функционированию публично-правового механизма обеспечения законности именно в сфере градостроительства.

Отметим, что приведенные выше законодательно закрепленные и научно обоснованные перечни общих конституционных принципов организации и деятельности публичной власти должны быть дополнены с учетом положения ст. 17 Закона о Государственном Совете о том, что «взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти, осуществляется исходя из принципов:

1) эффективности осуществления публичных функций на соответствующей территории и выполнения социально-экономических обязательств государства;

2) самостоятельности осуществления органами публичной власти своих полномочий, целесообразности и экономической обоснованности распределения этих полномочий;

3) гарантированности необходимого финансового обеспечения при передаче полномочий между уровнями публичной власти;

4) открытости, доступности и достоверности информации о деятельности органов публичной власти и своевременности ее предоставления;

5) оценки эффективности государственного и муниципального управления и мониторинга деятельности органов публичной власти в соответ-

ствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации»[1].

Поскольку и в этом варианте перечень принципов носит достаточно обобщенный характер, представляется важным определить механизм реализации ряда принципов. Это важно тем более потому, что в действующих правовых актах отсутствуют критерии целесообразности осуществления публичных функций, не определяется и взаимосвязь обязательств государства и публичных функций. Для обеспечения законности и максимальной эффективности градостроительной деятельности с учетом особенностей функционирования субъектов ее осуществления представляется важным дополнить приведенные выше перечни принципом целесообразности. Отсутствие его законодательного закрепления, а также научного обоснования его значения для эффективного функционирования публично-правового механизма обеспечения законности в сфере градостроительства обусловливают необходимость дополнительной аргументации необходимости его включения в число принципов и дальнейшей конкретизации. В частности, необходимость включения принципа целесообразности обусловлена тем, что законодательно не определены публичные функции и их перечень. Кроме того, применительно к осуществлению градостроительной деятельности имеет место, как подчеркивалось выше, известная диспозитивность в определении полномочий тех или иных субъектов. При таких обстоятельствах, как представляется, именно принципом целесообразности следует руководствоваться при определении того, какие именно субъекты обеспечения законности градостроительной деятельности должны рассматриваться в качестве необходимых элементов соответствующего публично-правового механизма вообще и с учетом существующих уровней публичной власти, кто из них должен быть вовлечен в соответствующую деятельность на том или ином этапе, как должны быть распределены полномочия между субъектами и т. д.

Действующим законодательством закрепляются основополагающие начала, которые должны учитываться органами публичной власти при взаимодействии с иными субъектами градостроительной деятельности. Так, Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» конкретизировал такие конституционные принципы, как гласность, самостоятельное осуществление полномочий органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления с учетом единой системы публичной власти. Кроме того, указанным законом были закреплены новые принципы деятельности органов регионального уровня, входящих в единую систему публичной власти, а именно: верховенство Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных и федеральных законов на всей территории Российской Федерации; гарантии финансового обеспечения исполнения полномочий, которыми наделяются органы публичной власти в результате разграничения полномочий; государственная

[1] О Государственном Совете Российской Федерации: федер. закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ // Собр.законодательства РФ. 14.12.2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

и территориальная целостность Российской Федерации; государственный контроль (надзор), парламентский контроль и общественный контроль за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц; единство системы публичной власти; обеспечение гласности в деятельности органов публичной власти, в том числе посредством предоставления доступа к информации о деятельности органов публичной власти; обеспечение соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина; признание и гарантированность местного самоуправления, его самостоятельность в пределах своих полномочий и осуществление на всей территории Российской Федерации; принцип разделения властей; разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти; распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию; самостоятельное осуществление органами публичной власти своих полномочий; согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях.

Таким образом, принципы осуществления полномочий органами государственной власти субъектов РФ распространяются и на органы местного самоуправления и в настоящее время коррелируют с соответствующими положениями Конституции РФ.

Однако, важно отметить, что ранее действовавшие положения Федерального закона № 131-ФЗ, определявшие принципы территориальной организации местного самоуправления не в полной мере соответствовали ст. 77 Конституции РФ, закрепляющей принципы организации публичной власти.

В новом Федеральном законе от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – Закон № 33-ФЗ) представлена скорректированная модель организации и деятельности органов местного самоуправления, в частности определено место органов местного самоуправления в единой системе публичной власти.

Необходимо подчеркнуть, что Закон № 33-ФЗ закрепляет только принципы правового регулирования местного самоуправления, а не принципы организации и функционирования местного самоуправления в единой системе публичной власти. Таким образом, имеется некорректность в регулировании, поскольку фактически принципы и гарантии отождествляются.

Поскольку реализация принципов осуществляется, в том числе, путем взаимодействия органов публичной власти, а механизмом реализации данных принципов являются указанных действия органов, закрепление принципов в законодательстве недостаточно. Важно обеспечить реализацию общих принципов публично-правового механизма в целом: соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, верховенства закона, единства организации и осуществления публичной власти и разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти, гласности самостоятельности в реализации полномочий, а с учетом специфики градостроительной деятельности – и таких дополнительных принципов как принципы: преемственности и целесообразности.

Поскольку правовое регулирование этапов градостроительной деятельности носит межотраслевой характер, то реализация соответствующих полномочий на каждом из этапов может быть возложена не только на работников разных органов публичной власти, являющихся элементами публично-правового механизма обеспечения законности, но и на работников органов публичной власти, как одного, так и разных уровней, а также разных видов (территориальных и специализированных).

Принцип целесообразности, как представляется, следует использовать и для решения иных вопросов обеспечения законности градостроительной деятельности. Так, при оценке целесообразности осуществления публичных функций на соответствующей территории и исполнения обязательств государства в целях обеспечения надлежащего уровня гласности, осуществляются информирование граждан России о деятельности органов государственного и муниципального уровней публичной власти, а также учет мнения граждан в сфере градостроительства посредством публичных слушаний и общественных обсуждений, которые являются обязательными для ряда градостроительных документов, хотя существуют и законодательные исключения. Граждане имеют право участвовать в обсуждении проектов и высказывать свое мнение, а органы власти обязаны соблюсти порядок проведения слушаний (ст. 5.1 ГрК РФ).

При этом учет мнения населения при проведении публичных слушаний (общественных обсуждений) предполагает своевременное ознакомление граждан с результатами общественных обсуждений (публичных слушаний) посредством предоставления выписок из протокола общественных обсуждений, а также возможность ознакомления населения с результатами общественных обсуждений после обязательного опубликования заключения о результатах общественных обсуждений в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещения на официальном сайте и (или) в информационных системах. По итогам процедуры в заключении должны содержаться аргументированные рекомендации организатора общественных обсуждений или публичных слушаний о целесообразности или нецелесообразности учета внесенных участниками предложений и замечаний. Таким образом, складывается ситуация, при которой положения указанного выше кодифицированного акта не обязывают органы власти учитывать результаты слушаний.

Поэтому существует неопределенность понимания целесообразности доведения информации об указанной деятельности органов публичной власти до населения. В данном случае непременной составляющей реализации публичной функцией является обеспечение доступности информации о градостроительной деятельности, но принятие решения с обязательным учетом мнения населения не требуется. Подобные ситуации существуют в каждом муниципальном образовании при проведении публичных слушаний (общественных обсуждений) по проектам градостроительных муниципальных правовых актов и внесению в них изменений. И при дан-

ных обстоятельствах реализуется эффективное и целесообразное осуществление публичных функций. Учитывая изложенное, еще предстоит осмысление возможностей реализации принципа целесообразности применительно к каждому участнику градостроительных правоотношений, а также их взаимодействию применительно к различным видам и этапам градостроительства. Однако, не подрывает необходимости включения принципа целесообразности в число принципов организации и функционирования публично-правового механизма обеспечения законности в сфере градостроительства.

Потребность реализации принципа целесообразности обусловлена также необходимостью выбора элементов публично-правового механизма, подлежащих вовлечению в обеспечение законности на различных этапах градостроительной деятельности, круга нормативных правовых актов, подлежащих применению, форм внутрисистемного и внешне системного взаимодействия. Реализация принципа целесообразности необходима также применительно к непосредственной деятельности органов публично-правового механизма обеспечения законности при: выборе полномочий, форм и методов осуществления деятельности в различных направлениях, объектов градостроительной деятельности, определении этапов градостроительного процесса, круга законов, исполнение которых необходимо, исходя из содержания градостроительных этапов.

Несмотря на то, что в организации и деятельности органов публичной власти решающая роль принадлежит принципу законности, который нашел законодательное закрепление и для органов прокуратуры в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре), важнейшим элементом основы принятия закона является его целесообразность. В правовой науке утверждалось, что «законность и целесообразность едины: законность возникает на основе целесообразности, целесообразность основывается на законности» [1].

Поскольку, публичные полномочия на разных этапах градостроительной деятельности осуществляются не только разными работниками какого-либо одного органа – элемента публично-правового механизма обеспечения законности, но и работниками разных органов одного или даже различных уровней публичной власти, следует и вывод о необходимости реализации еще одного принципа - принципа преемственности. Для обеспечения верховенства закона и единства подходов при планировании и осуществлении градостроительной деятельности вне зависимости от особенностей объектов градостроительства и специфики целей, задач и содержания деятельности участвующих в нем субъектов на всех этапах градостроительной деятельности должны быть обеспечены межсубъектная (между различными работниками органов публичной власти) и межэтапная (на различных этапах градостроительной деятельности) преемственность.

При этом реализация принципа преемственности обеспечит всестороннюю оценку законности градостроительных, социальных, экономических и экологических решений, использованных при проектировании,

[1] Каримов Д.А. Философские проблемы права. С. 384.

строительстве и эксплуатации сложившихся градостроительных объектов и сопрягаемых с ними систем.

Реализация принципов целесообразности и преемственности в сфере градостроительной деятельности призвана также способствовать достижению целей государственного градостроительного стратегирования.

Приведенная выше аргументация обусловливает необходимость дополнить традиционные принципы организации и деятельности публично-правового механизма обеспечения законности в целом и отдельных его элементов принципами целесообразности и преемственности. При этом целесообразность проявляется не только в выборе объектов градостроительства, но и в определении этапов градостроительного процесса, которые должны быть охвачены контрольно-надзорными мероприятиями. А также в определении круга законов, исполнение которых проверяется, исходя из содержания указанных этапов.

Список источников

1. Демидов М.В. Принципы деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации / М.В. Демидов. Текст : непосредственный // Вестник Российского университета кооперации. 2023. № 3(53). С. 128–132.

2. Нарутто С.В. Верховенство Конституции как основа конституционного правопорядка в России/ С.В. Нарутто. Текст : непосредственный // Российское право: образование, практика, наука. 2018. № 3. С. 30–35.

3. Бендюрина С.В, Гончаров М.В., Евстифеев Д.М. Конституционное право России: учеб. для бакалавров / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.С. Саликов. М. : Норма; Инфра-М, 2022. 496 с.

4. Комарова В.В. Современный российский конституционализм: проблемы становления и перспективы развития : монография / отв. ред. В.В. Комарова, Г.Д. Садовникова. М.: Норма; Инфра-М, 2018. 448 с.

5. Нарутто С.В. Конституционное право России учебник, для студентов высших учебных заведений, обучающихся по укрупненной группе специальностей 40.00.00 "Юриспруденция" / С.В. Нарутто, Н.Е. Таева. Москва : РИОР, ИНФРА-М, 2021. 485, [2] с.

6. Писарев А.Н. Конституционно-правовые основы системы органов публичной власти в Российской Федерации: Учебное пособие/ А.Н. Писарев. М.: РГУП, 2018. 300 с.

7. Югов А.А. Органы публичной власти по законодательству России: монография/ А.А. Югов. Казань: Бук, 2021. 122 с.

Информация об авторе

С.И. Коряченцова *– соискатель Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации.*

Научная статья
УДК 34

ПРАВОВЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРОКУРОРОМ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ И ОБЯЗАННОСТЕЙ ОСУЖДЕННЫХ ПРИ ПРИВЛЕЧЕНИИ К ТРУДУ

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

Аннотация. Статья посвящена анализу проблем правового регулирования труда осужденных в Российской Федерации. Автор указывает на существующую правовую Неопределенность и наличие значительных пробелов в законодательстве, регулирующем трудовые отношения лиц, отбывающих наказание. Особое внимание уделяется двойственной природе этих отношений, сочетающих элементы наемного труда и мер государственного принуждения, что порождает межотраслевые коллизии. В статье обосновывается необходимость совершенствования нормативной базы и усиления прокурорского надзора для обеспечения баланса между карательно-воспитательными целями и защитой трудовых прав осужденных. В качестве ключевого инструмента преодоления правовых коллизий предлагается разработка научно обоснованных методических рекомендаций для правоприменительной практики.

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

Система правового регулирования в государстве базируется на сложной иерархической системе нормативных актов, где центральное место занимают законы, детализируемые массивом подзаконных и организационно-распорядительных документов. Вместе с тем, правовая действительность характеризуется неоднородностью: в силу объективных обстоятельств и динамики общественных отношений законодатель не всегда способен исчерпывающим образом формализовать алгоритмы действий участников правоотношений. Подобная ситуация порождает правовую неопределенность, что существенно осложняет правоприменительный процесс и требует дополнительного доктринального и практического толкования, в том числе в сфере исполнения уголовных наказаний и привлечения осужденных к труду [1, с. 174].

Как справедливо отмечал С.В. Познышев создание целостной концепции исполнения наказания, в основе которой находятся воспитательные цели трудовой деятельности осужденных – важнейшая проблема, значимость которой обусловлена потребностями пенитенциарной практики, совершенствование которой невозможно без применения междисциплинар-

ного подхода к анализу способов перевоспитания осужденных, их эффективной ресоциализации, предупреждения противоправных посягательств на общественные отношения, находящиеся под уголовно-правовой защитой. Оптимизация организации пенитенциарного труда выступает ключевым детерминирующим фактором эффективности постановки всего пенитенциарного дела [2, с. 198].

При этом степень и полнота нормативной урегулированности отдельных блоков общественных отношений представляется неодинаковой. По совокупности объективных и субъективных факторов отдельные институты и правовые конструкции описаны законодателем лишь в общих чертах. Это препятствует выработке единообразных подходов к определению объема и содержания прав и обязанностей участников соответствующих правоотношений, а также к формированию легитимных алгоритмов действий должностных лиц органов государственной власти и учреждений уголовно-исполнительной системы.

На современном этапе функционирования уголовно-исполнительной системы (УИС) институт привлечения осужденных к труду приобретает особую значимость, выступая не только средством исправления, но и формой социально-экономического взаимодействия государства и личности [3, с. 659]. Наряду с реализацией функции наказания, учреждения ФСИН России выполняют задачи по ресоциализации спецконтингента посредством образовательных программ, медицинского обеспечения и социальной поддержки. Особое место в этом процессе занимает трудовая адаптация: создание условий для оплачиваемого труда не только способствует формированию профессиональных компетенций, но и обеспечивает экономическую интеграцию осужденных [4, с. 85].

Текущие процессы демократизации и гуманизации уголовно-исполнительной политики находят отражение в стратегических документах планирования. Вектор на гуманизацию пенитенциарной практики, заданный государством, закреплен в Концепции развития УИС до 2030 года[1], которая предусматривает масштабную модернизацию производственных мощностей и существенное повышение показателей трудовой занятости спецконтингента (целевой ориентир – увеличение доли трудоустроенных с 55 % в 2024 году до 85 % к 2030 году). Вместе с тем, динамичная трансформация производственного сектора УИС несет в себе риски нарушения прав осужденных при отсутствии адекватного законодательного сопровождения. Именно пробелы в правовом регулировании трудовых отношений данной категории лиц создают предпосылки для повсеместного нарушения прав осужденных, что требует повышенного внимания со стороны органов прокуратуры.

Специфика правоприменения в сфере привлечения осужденных к труду обусловлена двойственной юридической природой данных отношений,

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

сочетающих элементы наемного труда и меры государственного принуждения. В настоящее время механизм регулирования базируется на конвергенции норм трудового права и уголовно-исполнительного законодательства РФ. Последнее выполняет функцию специального регулятора, регламентируя те аспекты трудовой деятельности, которые трансформируются под воздействием условий изоляции и карательно-воспитательных задач [5, с. 246]. Такое нормативное наслоение создает определенные правовые риски и коллизии, устранение которых невозможно без совершенствования прокурорской деятельности в исследуемой сфере и теоретического обоснования алгоритмов защиты прав осужденных.

Несмотря на наличие в уголовно-исполнительном законодательстве бланкетных норм, отсылающих к общим положениям трудового права, значительный массив проблем, касающихся трудовой занятости лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, остается за рамками надлежащего правового регулирования. К числу ключевых пробелов, требующих доктринального осмысления и законодательного разрешения, относятся:

1) отсутствие четкой правовой регламентации процедур возникновения, изменения и прекращения трудовых правоотношений со спецконтингентом. В частности, остается дискуссионным вопрос о целесообразности и механизме заключения трудового договора, а также о порядке ведения трудовых книжек в условиях изоляции от общества;

2) дефицит систематизированных норм, определяющих специальный правовой статус осужденных в сфере труда. Существующий массив нормативных правовых актов[1] носит разрозненный и фрагментарный характер, что препятствует формированию единого перечня трудовых прав и корреспондирующих им обязанностей данной категории граждан;

[1] Например: Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации, Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы : Закон РФ от 21.07.1993 № 5473-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».;Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний : Федеральный закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».;Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством : Федеральный закон от 29.12.2006 № 255-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».;О специальной оценке условий труда : Федеральный закон от 28.12.2013 № 426-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»;Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний : Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1314. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».;О порядке обеспечения пособиями по обязательному государственному социальному страхованию осужденных к лишению свободы лиц, привлеченных к оплачиваемому труду : Постановление Правительства РФ от 15.10.2001 № 727. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».; Об утверждении Порядка проведения экспертизы временной нетрудоспособности осужденных к лишению свободы лиц, привлеченных к оплачиваемому труду, и выдачи им документов, удостоверяющих временную нетрудоспособность: Приказ Минздрава РФ № 316, Минюста РФ № 185, ФСС РФ № 180 от 14.07.2003. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».; Об утверждении Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений и Правил внутреннего распорядка исправительных центров уголовно-исполнительной системы: Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 04.07.2022 № 110. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» и др.

3) наличие существенных межотраслевых коллизий и противоречий между актами различной юридической силы, регулирующими труд осужденных. Указанные несоответствия порождают правовую неопределенность и осложняют правоприменительную практику, в том числе при осуществлении прокурорского надзора;

4) сохранение пробелов в законодательном регулировании отдельных организационно-правовых аспектов привлечения осужденных к общественно полезному труду [6, с. 332].

В целях устранения указанных недостатков правового регулирования трудоиспользования осужденных к лишению свободы необходимо внесение соответствующих изменений и дополнений как в уголовно-исполнительное, так и в трудовое законодательство Российской Федерации. При этом следует отметить, что данные проблемные аспекты детально рассматривались в монографическом исследовании, где проведен комплексный анализ существующих правовых коллизий и сформулированы научно обоснованные предложения по совершенствованию нормативной базы в указанной сфере [7, с. 154].

Эффективным инструментом преодоления выявляемых правовых коллизий и неопределенностей являются правовые рекомендации, формируемые на основе системного толкования действующих норм, а также анализа устойчивой, соответствующей позиции судов и конституционного правосудия, правоприменительной практики. Подобные рекомендации позволяют выстраивать унифицированные подходы к решению типичных практических ситуаций, минимизировать риск произвольного ограничения прав осужденных в процессе труда, повысить качество прокурорского реагирования на нарушения законодательства в учреждениях, исполняющих наказания.

Разработка правовых рекомендаций, представленных в разнообразных организационно-правовых формах (приказы и указания, методические рекомендации и методические указания, обобщающие методические материалы, учебно-методические комплексы, обзоры прокурорской и судебной практики, информационные письма и др.), осуществляется как органами законодательной, исполнительной и судебной власти, так и специализированными научно-исследовательскими и иными негосударственными структурами. Не является исключением и система органов прокуратуры: прокурорские работники, особенно на территориальном уровне, объективно нуждаются в актуальных, научно обоснованных и практически ориентированных правовых (методических) рекомендациях при реализации как надзорных, так и ненадзорных полномочий. В контексте привлечения осужденных к труду такие рекомендации служат ключевым звеном методического обеспечения прокурорской деятельности по обеспечению баланса между требованием исполнения приговора суда, интересами исправления осужденного и гарантированным соблюдением его трудовых и иных конституционных прав.

Последовательная модернизация нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы содержания подозреваемых, обвиняемых и осужденных, в сочетании с систематическим контролем фактических условий их пребывания в учреждениях уголовно-исполнительной системы выступает необходимой предпосылкой для повышения результативности прокурорского надзора. Указанные элементы правового и организационного воздействия обеспечивают реализацию и охрану основных прав и юридически значимых обязанностей осужденных в условиях изоляции от общества. Вместе с тем проведенный анализ материалов прокурорских проверок демонстрирует наличие устойчивого массива нарушений предписаний уголовно-исполнительного законодательства.

Так, например, в 2024 г. в учреждениях и органах УИС прокурорами проведено 66 754 проверок (в 2023 г. – 59 849, или +11,5 %, в 2022 г. – 57 903, или +15,3 %), в ходе которых выявлено 187 584 нарушений закона (в 2023 г. – 160 819, или +16,6 %, в 2022 г. – 147 179, или +27,5 %). По направленным в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ материалам прокурорских проверок органами дознания и следствия возбуждено 328 уголовных дел (в 2023 г. – 187, или +75,4 %, в 2022 г. – 175, или +87,4 %). При этом наблюдается увеличение количества установленных прокурорами нарушений закона при привлечении осужденных к труду. В 2024 г. зафиксировано 12 186 таких нарушений (в 2023 г. – 11 349, или +7,4 %, в 2022 г. – 10 932, или +11,5 %). Принятые надзорные меры способствовали увеличению доли привлеченных к труду осужденных к лишению свободы с 86,6 % в 2023 г. до 91,6 % в 2024 г. (в 2022 г. – 70,5 %) [8, с. 105].

В современный период развития российской государственности, ориентированной на принципы правового государства и верховенства закона, проблема обеспечения законности при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых, а также при исполнении уголовных наказаний в отношении осужденных приобретает важнейшее значение. Указанное, в частности, нацеливает на необходимость переосмысления и совершенствования концептуальных и организационно-правовых основ прокурорского надзора, поисков более результативных методов организации и осуществления надзорной деятельности, в том числе применительно к сфере привлечения осужденных к труду.

Изданный Генеральным прокурором Российской Федерации приказ от 24.10.2024 № 800 закрепляет надзор за соблюдением законов при содержании под стражей и исполнении уголовных наказаний в качестве одного из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры. В частности, п. 1.7 данного приказа устанавливает необходимость на регулярной основе проверять соблюдение трудовых прав лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, не допускать привлечения их к неоплачиваемым работам и сверх установленного законом времени в отсутствие предусмотренных законодательством оснований. При этом прокурорам необходимо учитывать, что производственная деятельность не должна препятствовать выполнению основной задачи исправительных учреждений – формирова-

нию у осужденных уважительного отношения к человеку, обществу, труду, нормам, правилам и традициям человеческого общежития, стимулированию правопослушного поведения.

Подводя итог, необходимо отметить, что приказы и другие организационно-распорядительные документы Генерального прокурора РФ представляют собой важные инструменты ведомственного правового регулирования в системе органов прокуратуры, оказывают существенное влияние на реализацию надзорной функции. Они не только определяют порядок и методику работы прокуроров, но и способствуют обеспечению единообразия правоприменительной практики и соблюдению прав и свобод граждан, в том числе отбывающих уголовные наказания.

Роль данных правовых актов особенно важна при осуществлении надзора за содержанием под стражей и исполнением уголовных наказаний, так как эти сферы затрагивают фундаментальные права человека, в том числе право на достойное обращение, неприкосновенность личности и защиту от несправедливого или жестокого обращения. Правильная организация прокурорского надзора в данных вопросах способствует укреплению законности, повышению уровня защиты прав и свобод, а также укреплению доверия общества ко всей правоохранительной системе [9, с. 9].

Список источников

1. Актуальные проблемы прокурорской деятельности: теория прокурорской деятельности в системе наук : монография / Н.А. Васильчикова, И.И. Головко, А.В. Еремин [и др.]. Москва, 2020. 340 с.

2. Познышев С.В. Основы пенитенциарной науки [Текст] / С.В. Познышев, проф. Гос.Моск. психо-неврол. ин-та, проф. Междунар. акад. наук в Тулузе. Москва : Юрид. изд-во Наркомюста, 1923. 342 с.

3. Кустов М.Н. Актуальные проблемы нарушения требований законов, регулирующих труд осужденных / М.Н. Кустов. Текст : непосредственный // Человек: преступление и наказание. 2017. Т. 25, № 4. С. 657–661.

4. Кустов М.Н. Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов при привлечении к труду осужденных в пенитенциарных учреждениях / М.Н. Кустов. Текст : непосредственный // Криминалистъ. 2016. № 2(19). С. 81–85.

5. Актуальные проблемы прокурорской деятельности: методология и методы науки / О.Н. Коршунова, И.Б. Ломакина, И.Л. Честнов [и др.]. Москва : Общество с ограниченной ответственностью "Русайнс", 2022. 304 с.

6. Актуальные проблемы прокурорской деятельности. Защита прокурором конституционных ценностей: проблемы теории и практики / О.Н. Коршунова, Н.А. Васильчикова, И.Б. Ломакина [и др.]. Москва : Общество с ограниченной ответственностью "Русайнс", 2024. 346 с.

7. Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики / О.Н. Коршунова, В.В. Лавров, Е.Л. Никитин [и др.]. Москва : Общество с ограниченной ответственностью "Издательство "КноРус", 2019. 268 с.

8. Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2024 год: информ.-аналит. записка / под общ. ред. ректора Университета прокуратуры Российской Федерации д-ра юрид. наук, проф. И.М. Мацкевича. М.: Ун-т прокуратуры Рос. Федерации, 2025. 204 с.

9. Никитин Е.Л. Новеллы правового регулирования организации прокурорского надзора за соблюдением законов при содержании под стражей и исполнении уголовных наказаний / Е.Л. Никитин, М.Н. Кустов. Текст: непосредственный // Законность. 2025. № 6(1088). С. 3–9.

Информация об авторе

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

Научная статья
УДК 347.9

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ УЧАСТИЯ ПРОКУРОРА В РАССМОТРЕНИИ ГРАЖДАНСКИХ ДЕЛ О ВОССТАНОВЛЕНИИ НА РАБОТЕ

Сергей Витальевич ЛЕМЕХОВ
Прокуратура Центрального района г. Санкт-Петербурга, Санкт-Петербург, Россия, lemekhov.serzh@gmail.com

Аннотация. Научная работа посвящена актуальным вопросам участия прокурора в рассмотрении гражданских дел о восстановлении на работе. Автором исследуются некоторые проблемы участия прокурора в рассмотрении указанной категории гражданских дел, включая вопросы привлечения судом к участию в деле прокурора по отдельным категориям трудовых споров. На основании анализа правовых норм, доктринальных позиций, а также материалов правоприменительной практики автором приводятся возможные пути решения некоторых проблемных вопросов.

Ключевые слова: трудовые отношения, трудовые споры, участие прокурора в рассмотрении гражданских дел, восстановление на работе, защита интересов работников

Прокурор в силу действующего гражданского процессуального законодательства является одним из ключевых участников гражданского судопроизводства. Особенно актуальным является участие прокурора в рассмотрении гражданских дел с целью дачи заключения по существу гражданско-правового спора.

Согласно ч. 3 ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ), прокурор вступает в процесс и дает заключение по делам о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, а также в иных случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и другими федеральными законами, в целях осуществления возложенных на него полномочий.[1]

С нашей точки зрения, особо актуальным является участие прокурора с целью дачи заключения при рассмотрении гражданских дел о восстановлении на работе. Участие прокурора в анализируемой категории трудовых споров требует от него соответствующей ответственности, ведь от результата рассмотрения дел о восстановлении на работе зависит реализация одного из основополагающих прав личности – права на труд.

Согласно ст. 37 Конституции Российской Федерации, каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.[2]

В соответствии с п. 6 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 11.01.2021 № 2 прокурорам, участвующим в рассмотрении дел судами, до начала судебного разбирательства необходимо детально изучать материалы дела, анализировать законодательство и судебную практику по спорным правоотношениям. По всем возникающим при рассмотрении дела вопросам занимать аргументированную позицию, активно участвовать в исследовании доказательств, при необходимости инициировать их истребование, а также эффективно использовать иные права лица, участвующего в деле.[3]

Учитывая, что право на труд является одним из основополагающих прав личности – вопрос участия прокурора в рассмотрении дел о восстановлении на работе является достаточно актуальным и находит свое отражение в многочисленных научных исследованиях.

Как считают М.А. Набиев и Н.Ш. Гаджиалиева, вступление прокурора на процессуальную фазу позволяет обеспечить объективность и беспристрастность рассмотрения дела, а также соблюдение всех процедурных норм и требований законодательства [3, с.31].

По делам о восстановлении на работе, как полагает Е.С. Куценко, прокурор вступает в процесс для дачи заключения о законности увольнения работника и такое заключение оказывает содействие в вопросе установления юридически значимых обстоятельств для вынесения законного и обоснованного решения по делу [2].

Между тем, далеко не все исследователи считают необходимым участие прокурора в делах о восстановлении на работе. Так, Н.А. Акулова

---

[1] Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ: текст с изм. и доп. на 31.10.2025 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Конституция Российской Федерации: текст с изм. и доп. на 31.10.2025 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве: Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 11.01.2021 № 2: текст с изм. и доп. на 31.10.2025 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

в своем научном исследовании предлагает альтернативу заключения прокурора в виде представления заключения по делу другим органом, выступающим в защиту нарушенных прав и законных интересов (например, трудовая инспекция по спору о восстановлении на работе) [1].

Полагаем, что давать заключение по существу спора о восстановлении на работе должен именно прокурор – в суде первой инстанции, по общему правилу, сотрудник прокуратуры районного и городского звена, в суде апелляционной инстанции – сотрудник прокуратуры субъекта, в суде кассационной инстанции – сотрудник Генеральной прокуратуры РФ. В свою очередь, государственная инспекция труда, с учетом нынешней штатной численности указанного органа государственной власти, не способна обеспечить представительство и эффективное участие в рассмотрении гражданских дел о восстановлении на работе. Учитывая изложенное, именно на прокурорских работников, обеспечивающих участие в рассмотрении судами гражданских и административных дел, необходимо возложить исследование материалов гражданских дел о восстановлении на работе, рассматриваемых в судах общей юрисдикции, и в дальнейшем подготовку мотивированных заключений по существу спора.

Эффективность участия прокуроров с целью дачи заключения в рассмотрении судами гражданских дел о восстановлении на работе подтверждается материалами правоприменительной практики.

Так, прокуратура Ленинского района г. Саратова приняла участие в рассмотрении судом дела по иску работника о восстановлении его на работе, взыскании компенсации за время вынужденного прогула и морального вреда. Согласно материалам дела, истец с декабря 2019 года работал в коммерческой организации в должности директора по совместительству. Из сведений регионального Отделения Фонда пенсионного и социального страхования РФ истец узнал, что в июле 2023 года он уволен из общества по собственному желанию. Однако, указанное заявление мужчина не писал. Кроме того, расчет по заработной плате им не получен. В ходе рассмотрения гражданского дела, ответчиком не представлены документы, подтверждающие законность увольнения истца. Работник прокуратуры, участвующий при рассмотрении дела, по результатам изучения материалов дал заключение о необходимости удовлетворения заявленных требований. Суд согласился с мнением прокурора и удовлетворил заявленные требования [4].

Тем не менее, несмотря на эффективность участия прокурора в рассмотрении анализируемой категории дел – на практике зачастую возникают определенные проблемы, вызванные отсутствием в законодательстве и разъяснениях высших судов толкования термина «восстановление на работе». Указанная правовая коллизия позволяет судам привлекать прокурора к участию в рассмотрении гражданских дел, связанных с оспариванием работниками перевода на другую должность и восстановлением в прежней должности у того же работодателя.

Так, истец обратился в суд с исковым заявление к работодателю с требованиями о восстановлении в должности, признании незаконным приказа о переводе на нижестоящую должность, обязать аннулировать запись в трудовой книжке, взыскании заработной платы, компенсации за задержку выплат, компенсации морального вреда и судебных расходов. К участию в деле привлечен прокурор, который дал свое заключение по существу спора.[1]

Между тем, с привлечением прокурора к участию в рассмотрении указанного гражданского дела согласиться нельзя в связи с тем, что под восстановлением на работе следует понимать категорию трудовых споров, согласно которым истец просить восстановить его в ранее занимаемой должности в связи с несогласием с прекращением трудовых отношений (увольнением). Однако, в материалах проанализированной практики истец не был уволен работодателем, а был переведен на другую должность, то есть трудовые отношения между истцом и ответчиком не прекращены. С нашей точки зрения, привлечение прокурора для дачи заключения по таким категориям споров является излишним. Указанная ситуация обусловлена тем, что на сегодняшний день толкование термина «восстановление на работе» ни законодателем, ни высшими судами надлежащим образом не дано.

С нашей точки зрения, возникающие вопросы участия прокурора в рассмотрении гражданских дел, в том числе восстановления на работе, могут быть разрешены посредством разработки и принятия соответствующего Постановления пленума Верховного суда Российской Федерации, посвященного вопросам участия прокурора в гражданском судопроизводстве. В предлагаемом Постановлении допустимо изложить пункт в следующей редакции: «Под восстановлением на работе понимаются такие трудовые споры, согласно которым истец просит признать незаконным решение работодателя о прекращении трудовых отношений (увольнении) и восстановлении в занимаемой ранее должности».

Полагаем, указанное разъяснение будет способствовать унификации правоприменения ч. 3 ст. 45 ГПК РФ, а также позволит устранить имеющиеся вопросы по обеспечению участия прокурора в рассмотрении гражданских дел о восстановлении на работе.

В заключение необходимо отметить, что институт участия прокурора в рассмотрении гражданских дел о восстановлении на работе является необходимым и позволяет в полной мере обеспечивать законность при рассмотрении гражданских дел судами. Считаем, что в связи с изложенным на прокурора обоснованно возложены обязанности дачи заключения по анализируемым гражданским делам, другие органы не способны заменить ор-

[1] Решение по гражданскому делу 2-3342/2025 ~ М-433/2025 // Официальный сайт Смольнинского районного суда г. Санкт-Петербург URL: https://smolninsky--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=849378234&case_uid=2aef24a2-bb59-42f7-b856-18a91fe242ab&delo_id=1540005 (дата обращения: 05.11.2025).

ганы прокуратуры. Между тем, нами приведены примеры привлечения прокурора к рассмотрению дел о восстановлении в прежней должности после перевода у того же работодателя. Полагаем, что указанное обстоятельство вызвано отсутствием должного толкования понятия «восстановления на работе», которое может быть устранено посредством соответствующих разъяснений высших судов.

Список источников

1. Акулова Н.А. Коллизии процессуального статуса прокурора в гражданском судопроизводстве/ Н.А. Акулова. Текст : непосредственный // Образование. Наука. Научные кадры. 2025. №2. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/kollizii-protsessualnogo-statusa-prokurora-v-grazhdanskom-sudoproizvodstve (дата обращения: 03.11.2025).

2. Куценко Е.С. Участие прокурора по делам о восстановлении на работе / Е.С. Куценко // Крымские юридические чтения. Прокуратура России: в преддверии 300-летия : Сборник материалов всероссийской научной-практической конференции. В 2-х томах, Симферополь, 17–18 июня 2021 года / Под общей редакцией Н.Н. Колюки, сост. С.В. Герасимовский, А.П. Сергеева. Том I. Симферополь: Общество с ограниченной ответственностью «Издательство Типография «Ариал», 2021. С. 246–248.

3. Набиев М.А. Защита прокурором трудовых прав граждан в гражданском судопроизводстве/ М.А. Набиев, Н.Ш. Гаджиалиева. Текст : непосредственный // Human Progress. 2025. Том 11. Вып. 1. С. 31. URL: http://progresshuman.com/images/2025/Tom11_1/Nabiev2.pdf DOI 10.46320/2073-4506-2025-1a-26 (дата обращения: 03.11.2025).

4. Прокуратура Ленинского района Саратова дала заключение по гражданскому делу о восстановлении на работе гражданина // Единый портал прокуратуры РФ URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/proc_64/mass-media/news/archive/e6340064/ (дата обращения: 04.11.2025).

Информация об авторе

С.В. Лемехов – *помощник прокурора Центрального района г. Санкт-Петербурга.*

Научная статья
УДК 347.963

ПРИМЕРЫ ЭФФЕКТИВНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРОКУРОРА С ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ПРИ ПОДГОТОВКЕ И ПОДДЕРЖАНИИ ИСКОВ ОБ ОБРАЩЕНИИ В ДОХОД ГОСУДАРСТВА ИМУЩЕСТВА, ПРИОБРЕТЕННОГО С НАРУШЕНИЕМ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ТРЕБОВАНИЙ

Алёна Александровна МИРОШНИКОВА
Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета Прокуратуры Российской Федерации, Санкт-Петербург, Россия, miroshnikova-pr@mail.ru

Аннотация. В статье рассмотрены аспекты практического применения отдельных видов взаимодействия прокурора с органами исполнительной власти для повышения эффективности подготовки и рассмотрения исковых заявлений об обращении в доход государства имущества, приобретенного на неподтвержденные доходы.

Ключевые слова: прокурор, противодействие коррупции, взаимодействие с органами исполнительной власти, обращение в доход государства имущества

Борьба с коррупцией в современных реалиях приобретает все большее значение. Одним из эффективных средств восстановления состояния законности в результате коррупционных правонарушений и преступлений является изъятие в судебном порядке имущества, приобретенного в нарушение антикоррупционного законодательства и законность происхождения которого не подтверждена.

Генеральный прокурор Российской Федерации в своем докладе на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2 апреля 2025 года отметил: «В каждом случае несоответствия расходов чиновников их доходам, а также владения имуществом, приобретенным на средства из сомнительных источников, прокуроры в судебном порядке истребовали их в пользу государства. Общий объем взысканных средств превысил полтриллиона рублей» [1].

Рассматриваемая процедура урегулирована статьей 235 Гражданского кодекса Российской Федерации, федеральными законами от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», иными нормативными правовыми актами.

Добиваться обращения неправомерно нажитого имущества в доход Российской Федерации по решению суда прокурорам предписано и приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 10.10.2022 № 581

«Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции» (ред. от 07.07.2025)[1].

Обращение имущества в доход государства осуществляется в порядке гражданского судопроизводства по искам прокуроров.

Подготовке искового заявления об обращении в доход государства имущества, приобретенного на неподтвержденные доходы, предшествует организация качественного сбора информации, подтверждающей коррупционное поведение лица и его близких, направленного на приобретение недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг и иных объектов гражданских прав. При этом под «близкими» в данном контексте понимаются не только супруг, дети, родители и иные определенные Семейным кодексом Российской Федерации субъекты, но и бывшие супруги, брак с которыми расторгнут, а также лица, с которыми правонарушителя связывают имущественные и иные личные отношения.

Несмотря на то, что в силу Обзора судебной практики по делам по заявлениям прокуроров об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30.06.2017, бремя доказывания законности происхождения средств на приобретение такого имущества возлагается на ответчиков[2], при поддержании исковых требований прокурору надлежит представлять суду комплекс неопровержимых доказательств в обоснование намерений ответчиков легализовать приобретенное имущество, придав совершаемым действиям (в том числе сделкам) признаки правомерности.

Одним из источников информации для формирования исковых требований являются сведения органов исполнительной власти, реализующих государственную политику в различных сферах правоотношений и обладающих ценными данными о действиях интересующих субъектов.

Примером такого эффективного взаимодействия целесообразно рассмотреть практику прокуратуры Оренбургской области.

Для подтверждения правомерности приобретения жилого дома стоимостью 5,4 млн руб. ответчиками представлены сведения о получаемой ежемесячной выручке от предпринимательской деятельности бывшей супругой государственного служащего, формально подтверждающей поступление средств в указанном размере.

---

[1] Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции: приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 10.10.2022 № 581 (с изм. и доп., внесенными 07 июля2025 г.).Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Обзор судебной практики по делам по заявлениям прокуроров об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы : постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации 30.06.2017. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В опровержение данной версии прокурором из органов социальной защиты населения получены данные о постановке ответчика на учет в качестве малоимущего и получении в рассматриваемый период социальных пособий. При этом в личных делах получателя социальных услуг установлены справки, подтверждающие реальный низкий доход членов семьи, не позволяющий совершать сделки по покупке дорогостоящей недвижимости. Данные сведения не получили опровержения в суде и легли, среди прочих доказательств, в основу решения суда об удовлетворении исковых требований прокурора.

В рамках данного дела надлежало опровергнуть и версию ответчиков о фактическом не проживании одной семьей, что документально подтверждалось свидетельством о разводе. В ходе анализа представленных органами внутренних дел материалов об отказе в возбуждении уголовных дел по фактам бытовых ссор ответчиков установлены показания как самих ответчиков, так и их детей о совместном проживании в спорном имуществе, что явилось основанием для подтверждения фиктивности развода и фактическом ведении совместного хозяйства.

Таким образом, важным для сбора доказательственной базы является организация надлежащего взаимодействия с уполномоченными органами исполнительной власти для получения информации об имущественном и социальном положении ответчиков за период, предшествующий совершению спорных сделок по приобретению имущества.

Список источников

1. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Краснова И.В. на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 02 апреля 2025 г. URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/gprf/mass-media/interviews-and-presentations/e5947177/ (дата обращения: 31.10.2025).

Информация об авторе

А.А. Мирошникова *– прокурор отдела по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции прокуратуры Оренбургской области, аспирант кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации.*

Научная статья
УДК 34

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ С ИНЫМИ СУБЪЕКТАМИ ПРОТИВОДЕЙСТВИИЯ КОРРУПЦИИ

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

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы взаимодействия между субъектами противодействия коррупции, роли и места прокуратуры Российской Федерации на этом участке деятельности. На основании проведенного анализа правоприменительной практики и научных работ вскрыты проблемы, препятствующие развитию этого направления в антикоррупционной политике государства, предложены пути их нейтрализации.

Ключевые слова: противодействие коррупции; коррупция; взаимодействие; обмен информацией; прокуратура; органы прокуратуры

В настоящее время острота вопросов, связанных с противодействием коррупции, не вызывает сомнения.

Сегодня складывается определенный федеральным законодательством и нормами международного права механизм этой деятельности, включающий ее организационно-правовую основу и системные элементы (субъекты), наделенные полномочиями и обладающими возможностями их реализации в целях противодействия коррупции.

С точки зрения действующего законодательства в перечень субъектов противодействия коррупции входят федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, институты гражданского общества, организации и физические лица[1].

Организационные основы выражаются в компетенции отдельных субъектов антикоррупционного механизма, предусмотренных федеральным законодательством и подзаконными правовыми актами органов публичной власти разного уровня, а также правилами их взаимодействия. В частности, круг обязанностей для федеральных органов государственной власти в основном определен ст. 5 Федерального закона «О противодействии коррупции», для организаций – ст. 13.3 этого же федерального закона, для институтов гражданского общества – пп. «в» п. 8 и п. 9 Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта инте-

[1] См.: п. 2 ч. 1 ст. 1 О противодействии коррупции : Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 29.12.2008. № 52 (часть I). Ст. 6228.

ресов, утв. Указом Президента Российской Федерации от 01.07.2010 № 821[1] и ст. 5 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»[2] и др.

Кроме этого, отдельные органы государственной власти обладают другими, не предусмотренных напрямую с антикоррупционным законодательством, полномочиями, но при реализации которых они участвуют в противодействии коррупции. Например, органы предварительного расследования при осуществлении своих непосредственных функций могут осуществлять производство по уголовным делам коррупционной направленности (о преступлениях, совершенных с использованием должностного или служебного положения). Задачами органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, нередко является выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие должностных преступлений, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших, а также установление имущества, необходимого для обеспечения исполнения приговора в части гражданского иска, взыскания штрафа, других имущественных взысканий, или имущества, подлежащего конфискации, осуществляемых в рамках антикоррупционного законодательства[3].

Следует обратить внимание, что круг полномочий субъектов противодействия коррупции достаточно широк, что приводит к получению разного рода информации о совершенных или подготавливаемых коррупционных правонарушениях. Не исключены случаи, когда эта информация, а также иные сведения, напрямую не связанные с коррупционными правонарушениями, но использование которых возможно в целях противодействия коррупции, должна быть использована другими органами, составляющими элементы антикоррупционного механизма.

Соответственно, важной составляющей организационно-правовой основы механизма противодействия коррупции является взаимодействие между его субъектами, что предполагает установление прочных и долгосрочных связей между ними, незыблемость которых закреплена правовыми нормами.

В настоящее время законодательно определены отдельные способы взаимодействия между субъектами, образующими систему органов государственной власти и местного самоуправления. Например, ч. 4.1 ст. 5 Федерального закона «О противодействии коррупции» установлено, что правоохранительные органы, иные государственные органы, органы местного

---

[1] О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (акт. ред.): Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 // Собрание законодательства РФ. 05.07.2010. № 27. Ст. 3446.

[2] Здесь и далее: Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ// Собрание законодательства РФ. 20.07.2009. - № 29. Ст. 3609.

[3] Ст. 3 Об оперативно-розыскной деятельности : Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (акт. редакция) // Собрание законодательства РФ. 14.08.1995. № 33. Ст. 3349.

самоуправления и их должностные лица обязаны информировать подразделения кадровых служб соответствующих федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике коррупционных и иных правонарушений (должностных лиц кадровых служб указанных органов, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений) о ставших им известными фактах несоблюдения государственным или муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов либо неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. Другими примером является обязанность органы, организации, их должностные лица в случае обнаружения в нормативных правовых актах (проектах нормативных правовых актов) коррупциогенных факторов, принятие мер по устранению которых не относится к их компетенции, информировать об этом органы прокуратуры[1]. Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции одобрены Методические рекомендации «Обеспечение эффективного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с правоохранительными органами в рамках организации противодействия коррупции в федеральном органе исполнительной власти» (протокол от 25 сентября 2012 г. № 34)[2].

Немаловажное значение имеет взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества, наибольшей эффект от диалога которых достигнут при реализации основных направлений реформы контрольно-надзорных органов в области внедрения риск-ориентированного подхода; утверждения системы оценки результативности и эффективности деятельности контрольно-надзорных органов; систематизации, сокращения количества и актуализации обязательных требований [1, с. 59–60]. Отмечается необходимость взаимодействия органов публичной власти и научного сообщества [2, с. 152–155], бизнес-сообщества [3, С. 765–787; 4, с. 112–119].

Следует отметить, что органы прокуратуры в целом играют ключевую роль как в сфере противодействия коррупции, так и в области взаимодействия между системными элементами механизма противодействия коррупции.

Эта деятельность осуществляется как в пределах надзорных, так и ненадзорных полномочий. В частности, органы прокуратуры, деятельность которых обеспечена обязанность исполнения его требований, вытекающих из его полномочий, предусмотренных ст.ст. 9.1, 22, 27, 30, 33 и 39.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»[3],

[1] См.: ч. 4 ст. 3 Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 20.07.2009. - № 29. Ст. 3609.

[2] URL: Obespechenie_jeffektivnogo_vzaimodejstvija_FOIV_s_pravookhranitel6nymi_organami.pdf (дата обращения: 21.11.2025).

[3] О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-I. Доступ из инф.-справ. системы «КонсультантПлюс».

поваляет запрашивать информацию в рамках антикоррупционной деятельности.

Работниками прокуратуры при реализации как надзорных, так и ненадзорных полномочий в сфере противодействия коррупции активно используются возможности получения сведений, которыми располагают другие федеральные органы власти» посредством использования единой системе межведомственного электронного взаимодействия[1].

Минимизации затрат при осуществлении антикоррупционной деятельности органами прокуратуры способствуют заключенные Генеральной прокуратурой Российской Федерации соглашения о предоставлении информации с другими федеральными органами власти и Банком России.

Между тем, несмотря на предусмотренные законодательством обязанности по осуществлению взаимодействия между субъектами противодействия коррупции, следует констатировать что это направление пока еще не получило доставочного развития и ограничено лишь установлением обязанности осуществлять его. В настоящее время не проработаны все возможные формы межведомственного взаимодействия в сфере противодействия коррупции, обмена информацией с другими элементами механизма в данной области, осуществления совместных мероприятий по контролю исполнения антикоррупционного законодательства.

Эта задача осложнена следующими факторами, в т. ч.:

– значительным числом субъектов, в чьи обязанности входи антикоррупционная деятельность (практически все органы государственной власти и местного самоуправления), и еще больше количество системы элементов, которые наделены правом участвовать в противодействии коррупции (институты гражданского общества, организации и граждане);

– не закончившимся в настоящее время процессом оформления государственно-правового механизма, что не позволяет пока еще говорить о целостной системе публичной власти, органы которой имеют устойчивые связи, основанные на единстве подхода к их внутреннему устройству и функционированию;

– нормативной неурегулированностью критериев доступности и открытости информации, что, несмотря на наличие федерального законодательства о государственной тайне и информации ограниченного доступа, создает возможность сложности в трактовке в конкретных случаях возможности ее передачи в другие органы власти, как, например, представление материалов уголовного дела в подразделения по профилактике коррупции органов государственной власти и местного самоуправления;

– исключением утечки такой информации (включая персональные данные) и возможности использовании ее третьими лицами в частных целях и т. д.

Решение этих проблем на уровне одного лишь федерального органа власти, в т. ч. такого влиятельного, как прокуратура Российской Федера-

[1] См.: О единой системе межведомственного электронного взаимодействия : Постановление Правительства РФ от 08.09.2010 № 697 (акт. редакция) // Собрание законодательства РФ. 20.09.2010. № 38. Ст. 4823.

ции, невозможно и требует комплексного подхода в решении этих задач. По мере их устранения, процесс взаимодействия между субъектами противодействия коррупции не только упроститься, но и неминуемо принесет положительную динамику в выявлении коррупционных правонарушений и привлечении к ответственности лиц их совершивших. Кроме этого, вовлечение в этот процесс институтов гражданского общества и граждан увеличит степень доверия к власти и отчасти снизит уровень социальной напряженности.

Представляется, что разрешение проблем взаимодействия органов прокуратуры с иными субъектами противодействия коррупции, возможно разработкой правовых рекомендаций в данной сфере, что существенно упорядочит эту деятельность и приведет к эффективному обмены информацией этими органами.

Список источников

1. Взаимодействие государственных органов власти с общественными институтами в целях минимизации коррупционных проявлений в отношении бизнеса [Текст]: докл. к XX Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 9–12 апр. 2019 г. / Е.А. Артеменко, Р.О. Долотов, Д.В. Крылова и др. ; науч. ред. Д.В. Крылова ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. 89, [3] с. 250 экз. ISBN 978-5-7598-1972-1 (в обл.). ISBN 978-5-7598-1896-0 (e-book).

2. Панфилов А.А. Формы и механизм взаимодействия научного сообщества и органов публичной власти в вопросах противодействия коррупции / А.А. Панфилов, Ю.Н. Климова // Актуальные проблемы публичного права : сборник научных трудов, Владимир, 18–19 ноября 2021 года / ФГБОУ ВО «Владимирский государственный университет имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых». Том Выпуск 15. Владимир: Копи А-Сервис, 2022. С. 152–155. EDN JPUUIA.

3. Глухова А.А. Взаимодействие бизнеса с подразделениями экономической безопасности и противодействия коррупции МВД России (мнение малых предпринимателей Нижегородского региона) / А.А. Глухова, Д.А. Шпилев // Russian Journal of Economics andLaw. 2021. Т. 15, № 4. С. 765–787. DOI 10.21202/2782-2923.2021.4.765-787. – EDN QPLMZL.

4. Замиралова Т.А. Проблема коррупции в процессе взаимодействия государства и бизнеса в системе государственных закупок / Т.А. Замиралова, А.Л. Бубнов // Власть. 2022. Т. 30, № 2. С. 112–119. DOI 10.31171/vlast.v30i2.8940. EDN OSQNTQ.

Информация об авторе

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

Научная статья
УДК 34

ПРАВОВЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЗАКОННОСТИ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРОМ: СОДЕРЖАНИЕ И ПРИМЕНЕНИЕ

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

Аннотация. В статье обосновывается потребность в разработке и применении правовых рекомендаций прокурорам по обеспечению законности оперативно-розыскной деятельности, обусловленная наличием правовых пробелов и неопределенностей действующего законодательства, требующих специального разъяснения и толкования с учетом складывающейся правоприменительной практики. Автором указывается на преимущества их использования уполномоченными прокурорами, раскрывается значение их применения в практической прокурорской деятельности. В публикации также отражаются особенности подготовки правовых рекомендаций, определяются их возможные виды и потенциальное содержание.

Ключевые слова: уполномоченный прокурор; правовые рекомендации; оперативно-розыскная деятельность; обеспечение законности

Правовое регулирование общественных отношений в нашей стране осуществляется посредством принятия и применения нормативных правовых актов различного уровня и юридической силы. При этом наиболее значимые из них требуют законодательного регулирования, в развитие которого принимаются многочисленные подзаконные нормативно-правовые и организационно-распорядительные документы. Однако разные сферы общественных отношений урегулированы неодинаково. В силу различных причин объективного и субъективного характера объем и содержание отдельных правовых норм и институтов не позволяет однозначно и в полной мере детально регламентировать права и обязанности участников соответствующих правоотношений, действия и решения должностных лиц органов государственной власти, что влечет за собой необходимость в их дальнейшем толковании для раскрытия заложенного смысла правоприменителями. Действенным средством преодоления имеющихся правовых неопределенностей и пробелов служит разработка и применение правовых рекомендаций, основанных на системном и аутентичном толковании имеющихся юридических норм и складывающейся положительной правоприменительной практике, идущей в русле решений, принимаемых органами судебной власти.

Подготовка правовых рекомендаций, разрабатываемых в различных видах (методические рекомендации, методические указания, методические материалы, учебно-методические материалы, обзоры практики, информационные письма и др.), осуществляется различными органами и организациями государственной власти, а также негосударственными структурами по различным направлениям и сферам юридической деятельности. В этом плане не является исключением и прокурорская деятельность, поскольку прокуроры на местах остро нуждаются в актуальных правовых (методических) рекомендациях при реализации надзорных и ненадзорных полномочий.

В частности, потребность в разработке методических рекомендаций для уполномоченных прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, обусловлена отдельными недостатками (дефектами) как оперативно-розыскного, так и прокурорского (прокурорско-надзорного) законодательства. Например, Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности», который является определяющим нормативно-правовым актом в сфере оперативно-розыскной деятельности, имеет большое количество норм общего, а в ряде случаев не всегда однозначного содержания, требующих своего дальнейшего толкования для уяснения их смысла. Также Закон включает в себя бланкетные (отсылочные) нормы, раскрытие которых предполагает издание подзаконных ведомственных нормативно-правовых актов закрытого характера, при наличии потребности именно в законодательном регулировании. Такой подход в конструировании юридических норм и институтов в ряде случаев обуславливает возникновение частичной пробельности в регулировании многих важных вопросов осуществления оперативно-розыскной деятельности и прокурорского надзора в сфере ее осуществления, наличие юридических коллизий с нормами иных законодательных актов, декларативность и неконкретность отдельных норм, наличие отсылочных (бланкетных) норм, не получивших своего полноценного дальнейшего раскрытия и др.

В свою очередь, нормы Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (статьи 29 и 30), принятые еще в 90-е годы прошлого столетия, также носят ограниченный по содержанию и отсылочный, по сути, характер и уже в полной мере не отвечают потребностям сложившейся на сегодняшний день правоприменительной практики. Так, при отсутствии должного опыта правового регулирования надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности в статье 29 Закона было допущено объединение различных по юридической природе элементов предмета прокурорского надзора, основанное на частичном отождествлении некоторых задач и направленности уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельности. Профессор А.Ф. Козусев справедливо отмечал, что имеющиеся законодательные нормы не позволяют четко разграничить предмет надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности и при производстве предварительного расследования. Он же ха-

рактеризовал эти нормы как «во многом несогласованные, а нередко и противоречивые» [1, с. 24]. В этой связи специалисты уже давно полагают необходимым разделение статьи 29 Закона на две самостоятельные с выделением двух самостоятельных предметов надзора за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью [2, с. 75–80; 3, с. 75; 4, с. 431–441].

Серьезную проблему определения и применения полномочий уполномоченного прокурора образует также характер и содержание статьи 30 Закона, в которой указано, что они устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами. Вместе с тем, нормами УПК РФ полномочия прокурора по надзору за исполнением законов в оперативно-розыскную деятельность не регламентируются (кроме указания на возможность выносить постановления в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37, что применяется и в иных сферах прокурорского надзора и прокурорской деятельности). Каких-либо других федеральных законов, упомянутых в статье 30 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», которые бы определили перечень и содержание полномочий уполномоченных прокуроров, законодателем за прошедшие годы не принято. Не решило эту проблему и включение в структуру Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» статьи 21 о прокурорском надзоре в сфере оперативно-розыскной деятельности, поскольку в ней указан только круг тех оперативно-служебных, учетно-регистрационных документов и ведомственных актов, которые могут быть истребованы и изучены уполномоченным прокурором. Однако эта норма не устанавливает конкретные полномочия по выявлению, предупреждению и устранению нарушений законности. В этих условиях единственным нормативно-правовым актом, который с учетом расширительного толкования статей 22 и 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» систематизировал имеющиеся полномочия прокурора в данной области, является Приказ Генерального прокурора Российской Федерации (№ 170 от 23.03.2022). Он определяет основы организации надзорной работы в сфере обеспечения законности оперативно-розыскной деятельности, применения полномочий уполномоченными прокурорами и является документом ограниченного доступа с отметкой «для служебного пользования».

Отсутствие четких законодательных норм о предмете прокурорского надзора и полномочиях прокуроров в данной сфере периодически вызывает на практике возникновение спорных и конфликтных ситуаций в правоотношениях с поднадзорными органами и как следствие попытки разработать правовые рекомендации федерального либо регионального уровня для практических работников. Поэтому до внесения соответствующих законодательных изменений указанные нормы требуют соответствующего толкования и разъяснения, а прокуроры-практики – правовых рекомендаций в рассматриваемой области прокурорской деятельности (прокурорского надзора).

Потребность в разработке и применении правовых рекомендаций различного содержания объективно обусловлена также состоянием законности в сфере оперативно-розыскной деятельности. Так, общее количество нарушений, допущенных оперативными подразделениями правоохранительных органов и выявленных органами прокуратуры, в 2024 году возросло и составило 525 737 (в 2023 г. – 505 863, в 2022 г. – 491 549). При этом нарушений в сфере ОРД в органах МВД в 2024г. было выявлено 514 512 (2023 г. – 495 186; 2022 г. – 481 405); в органах ФСИН в 2024 г. – 7 833(2023 г. – 7 594; 2022 г. – 7 238); в органах ФСБ в 2024 г. – 883 (2023 г. – 679; 2022 г. – 895); в органах ФТС в 2024 г. – 2 509 (2023 г. – 2 404; 2022 г. – 2 011)[1]. Указанные показатели свидетельствуют о необходимости активизации работы уполномоченных прокуроров по обеспечению законности оперативно-розыскной деятельности, а также поиске путей повышения ее эффективности, том числе за счет комплексного системного применения надзорных и ненадзорных полномочий прокуроров на основе выработанных правовых методических рекомендаций.

Следует учитывать, что правовые рекомендации по обеспечению законности оперативно-розыскной деятельности на протяжении осуществления прокурорского надзора в данной сфере разрабатывались преимущественно на уровне вышестоящих прокуратур и научно-образовательных организаций органов прокуратуры. Значительная часть правовых рекомендаций была подготовлена Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Академией (Университетом) Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Вместе с тем, отдельные правовые рекомендации разрабатывались и на региональном уровне подразделениями прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур.

Стоит отметить, что в рассматриваемой области прокурорской деятельности подготовка и применение правовых рекомендаций имеет свою специфику. Она связана с необходимостью обязательного обращения к документам ограниченного доступа («для служебного пользования», либо составляющих государственную тайну), а также к практике, основанной на применении, как открытых законодательных источников, так и ведомственных нормативных правовых актов закрытого характера. В этой связи, в настоящей публикации определяются только основные и возможные виды правовых рекомендаций уполномоченным прокурорам и их потенциальное содержание.

Виды правовых рекомендаций, применяемых для ориентирования прокуроров, могут носить разнообразный характер. Так, в практической деятельности органов прокуратуры уполномоченными прокурорами широ-

[1] «Надзор за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности»: Форма ОРД. Утверждена приказом Генерального прокурора Российской Федерации. Сведения за январь-декабрь 2022, 2023 и 2024 года (Архив кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации).

ко используются обзоры прокурорской (судебной) практики[1] и информационные письма[2] Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур, в которых в том числе отражаются положительные и негативные примеры реализации прокурорами своих полномочий в рассматриваемой сфере. Кроме того, получила распространение практика направления в нижестоящие прокуратуры официальных методических рекомендаций[3] и методических материалов (пособий)[4], определяющих предмет и пределы прокурорской деятельности (надзора), перечень и особенности решаемых в рамках данного надзора задач, правильный и эффективный алгоритм проведения проверочных мероприятий, распространенные (типичные) нарушения, допускаемые поднадзорными органами и выявляемые органами прокуратуры, требования, предъявляемые к составлению актов прокурорского реагирования, специфика работы с поступающими обращениями. Преподавателями Университета прокуратуры Российской Федерации подготовлены учебно-методические материалы (учебные пособия) [5], а также лекции «в помощь прокурору» [6, с. 79–94] для уполномоченных прокуроров и работников, которые могут быть назначены на соответствующие должности.

Вместе с тем, различные виды правовых рекомендаций несут неодинаковый объем полезной информации. Некоторые из них посвящены достаточно узким (отдельным) вопросам правоприменительной деятельности уполномоченных прокуроров, что позволяет при их использовании решать только ее некоторые локальные задачи. В этой связи возникает потребность в определении базовых (основных) вопросов содержательного характера по обеспечению законности оперативно-розыскной деятельности прокурором, требующих правовых разъяснений и уточнений с точки зре-

---

[1] Обзор о состоянии законности при осуществлении оперативно-розыскной деятельности и практике прокурорского надзора за исполнением законов в указанной сфере Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 27 марта 2017 г. № 36-11-2017 г. (Архив кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации).

[2] О положительном опыте организации прокурорского надзора за законностью проведения оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан: информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 69-12-2013 от 24.05.2013 г.; О практике прокурорского надзора за соблюдением законности при проведении оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан: информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 11 апреля 2017 г. № 36-11-2017 (Архив кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации) и др.

[3] О подготовке актов реагирования в рамках прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности: методические рекомендации: письмо Генеральной прокуратуры РФ № 36-11-2017 от 22 декабря 2017 г.; О порядке рассмотрения в органах прокуратуры жалоб на действия и решения органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность: методические рекомендации: письмо Генеральной прокуратуры РФ №36-10-2018 от 12 июля 2018 г.(Архив кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации) и др.

[4] Методическое пособие закрытого характера, подготовленное Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 2011 году.

ния практического правоприменения. К ним следует отнести следующие аспекты обеспечения законности оперативно-розыскной деятельности.

1. Цель (цели) и задачи прокурорского надзора и прокурорской деятельности.

Несмотря на то обстоятельство, что общие цели деятельности органов прокуратуры четко определяются в статье 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» с учетом потребностей практики возникает необходимость в их отраслевой конкретизации, поскольку сфера обеспечения законности оперативно-розыскной деятельности имеет ярко выраженную специфику правового регулирования оперативно-розыскных общественных отношений. В свою очередь, задачи уполномоченных прокуроров на законодательном уровне не установлены и только обращение к ведомственным нормативным правовым актам, которые менялись на протяжении времени, позволяет их вывести путем разъяснения соответствующих установок приказов и указаний.

2. Предмет и пределы прокурорского надзора и прокурорской деятельности.

Предмет прокурорского надзора (прокурорской деятельности) для понимания его сущности требует конкретизации, поскольку при его конструировании законодателем были использованы общие подходы к выделению его элементов. Такая конкретизация важна и для определения пределов этой деятельности, которые на практике определяются неоднозначно, что порождает возникновение спорных ситуаций с руководителями органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

3. Особенности реализации полномочий уполномоченных прокуроров, подготовки и применения актов (мер) прокурорского (надзора) реагирования.

С учетом наличия бланкетных норм о полномочиях в рассматриваемой сфере и вызванных этим пробелов законодательства, на практике для осуществления надзорной деятельности применяются полномочия, установленные в главах 1 и 2 третьего раздела Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», а также в иных нормах указанного Закона и других законодательных актов. Данные обстоятельства вызывают потребность в определении четкого перечня таких полномочий, их систематизации и разъяснений порядка и пределов их применения, что может быть достигнуто путем формирования соответствующих правовых рекомендаций. Аналогичным образом, виды применяемых актов (мер) прокурорского реагирования, порядок их подготовки и направления (внесения), особенности содержания могут быть подробно раскрыты в рамках правовых методических рекомендаций, адресованных уполномоченным прокурорам, что уже было реализовано на практике. При этом правовые рекомендации могут и должны также затрагивать вопросы применения ненадзорных полномочий и средств прокурорской деятельности для обеспечения законности в рассматриваемой сфере.

4. Алгоритм проверочных действий и распространенные (типичные) нарушения, допускаемые органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

В данном случае определение наиболее эффективной последовательности проверочных действий прокуроров, основанных на знаниях часто встречающихся нарушений, а также выделение проблемных с точки зрения состояния законности областей оперативно-розыскной деятельности позволяет сформировать правовые методические рекомендации проведения проверок, как общего характера, так и в различных сферах оперативно-розыскной деятельности.

5. Особенности организации работы, включая статус уполномоченного прокурора, ведение секретного (особого) делопроизводства, обеспечение режима секретности при работе с документами, работа с обращениями.

В настоящее время при наличии общих и отсутствии специальных норм законодательных и ведомственных нормативных правовых актов, регламентирующих осуществление секретного (особого) делопроизводства, а также особенностей работы с поступающими в прокуратуру обращениями по вопросам законности действий и решений органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, уполномоченные прокуроры нуждаются в соответствующих правовых рекомендациях, позволяющих адаптировать общие нормативные требования к специфике прокурорской деятельности в данной области.

Список источников

1. Козусев А.Ф. Проблемы правового регулирования прокурорского надзора, судебного и ведомственного контроля за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности / А.Ф. Козусев ; Ин-т повышения квалификации руководящ. кадров Генер. прокуратуры Рос. Федерации. Москва, 2002. 91 с.

2. Проблемы теории и практики оперативно-розыскной деятельности : Материалы науч.-практ. конф. / [Под ред. К.К. Горяинова, И.А. Климова]. Москва : Гос. учреждение "Всерос. науч.-исслед. ин-т МВД России", 2002. 239 с..

3. Козусев А.Ф. Надзор за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности – отрасль прокурорского надзора // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: тезисы науч.-практ. конференции / А.Ф. Козусев. Москва, 2005. Ч. 1. 115 с.

4. Никитин Е.Л. Надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности: самостоятельная отрасль прокурорско-надзорной работы // Межвузовский сборник научных трудов. Выпуск 3. «Актуальные проблемы современной юридической науки и практики». Издательство Саратовского университета. Саратов, 2009.

5. Прокурорский надзор за законностью проведения и документирования оперативно-разыскных мероприятий: учебное пособие / Е.Л. Никитин, Г.В. Дытченко, П.В. Широкова. 4-е изд., перераб. и доп. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2025. 210, [2] с. ISBN 978-5-6051511-1-1.

6. Никитин Е.Л. Актуальные вопросы организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-разыскной деятельности: лекция в кн. Актуальные вопросы прокурорской деятельности: лекции / Л.В. Готчина, Р.Д. Шарапов, Е.В. Баркалова [и др.]; под ред. А.П. Спиридонова. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2024. 231 с. (Серия «В помощь прокурору»; вып. 14).

Информация об авторе

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

Научная статья
УДК 34

ЭФФЕКТИВНОСТЬ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕТОДИЧЕСКИХ РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО ВОПРОСАМ КВАЛИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ, ПРЕДУСМОТРЕННЫХ СТ. 13.2.1 КОАП РФ (НА ПРИМЕРЕ ПРОКУРАТУРЫ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА)

Екатерина Игоревна НОСЁНОК
Прокуратура г. Санкт-Петербурга, Санкт-Петербург, Россия,
bei2007@bk.ru

Аннотация. Статья содержит анализ целей и задач методических рекомендаций, подготовленных для прокурорских работников, рассматривает необходимость в их практическом применении.

Ключевые слова: методика, рекомендации, профилактика, информационные технологии, цифровизация, прокурорский надзор, административное право, мошенничество, оператор связи

Прокуратурой Санкт-Петербурга в рамках Концепции наставничества подготовлено справочно-методическое пособие, содержащее вопросы квалификации административных правонарушений, предусмотренных ст. 13.2.1 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ), алгоритм их выявления и доказывания, образцы документов, а также примеры прокурорской и судебной практики.

Необходимость в методике вызвана тем, что одним из приоритетных направлений работы органов прокуратуры по-прежнему остается противодействие киберпреступности, наблюдается негативная тенденция роста ре-

гистрации мошенничеств с использованием информационно-телекоммуникационных технологий (далее также – ИТТ).

При этом определено, что к действенным методам борьбы с такими деяниями, наравне с их профилактикой, относится привлечение недобросовестных операторов связи к административной ответственности по ст. 13.2.1 КоАП РФ.

В этой связи для большей практической значимости в исследовании раскрыты не только особенности понятийного аппарата (даны определения понятиям «абонентский номер», «оператор связи»), сформирована нормативно-правовая база, регулирующая упомянутые правоотношения, определены требования, которые обязаны соблюдать операторы связи, но и предложен пошаговый алгоритм анализа уголовных дел в сфере ИТТ, позволяющий прокурору, доработав уже имеющиеся материалы, возбудить дело об административном правонарушении.

Следует отметить, что в пособии приведены ссылки на методические рекомендации «О порядке привлечения операторов связи к административной ответственности, предусмотренной частями 1 и 2 статьи 13.2.1 КоАП РФ», выработанные на площадке Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации в 2023 году.

Кроме того, при подготовке методики нами использованы положения, касающиеся особенностей квалификации административных правонарушений, и из иных методических рекомендаций, разработанных Генеральной прокуратурой Российской Федерации (информационного письма от 07.05.2024 № 69-09-2024 «О практике привлечения операторов связи к ответственности по ст. 13.2.1 КоАП РФ»; указания от 27.02.2025 № 148/49 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов при предупреждении, выявлении, расследовании и раскрытии хищений, совершенных с использованием информационно-коммуникационных технологий»; обзора от 27.06.2025 № 69-10-2025 «О практике противодействия хищениям, совершаемым с использованием информационно-коммуникационных технологий»).

Представляется, что любое справочно-методическое пособие прокуратуры субъекта в обязательном порядке должно быть основано на практических и иных рекомендациях Генеральной прокуратуры РФ по исследуемой тематике и включать в себя отдельные их положения.

В подготовленных прокуратурой Санкт-Петербурга рекомендациях в качестве приложений предложены не только проекты запросов в органы власти и постановлений о возбуждении дела об административном правонарушении, но и справочные таблицы, изучив которые работник прокуратуры, зная только наименование оператора, определит в какой суд направлять материалы проверки, а в какую по территориальности прокуратуру – поручение.

Для наглядности в методике с актуальными ссылками на источник информации приведены иллюстрации – выдержки из сайтов Реестра россий-

ской системы и плана нумерации Базы данных перенесенных абонентских номеров, позволяющие работнику прокуратуры установить принадлежность оператора связи к той или иной стране.

Назначением пособия, наряду с другими, явились необходимость в систематизации имеющейся в субъекте практики, приведении к единообразию порядка подготовки и направления запросов в органы власти, в том числе в Федеральное государственное унитарное предприятие «Главный радиочастотный центр», специалисты которого проверяют звонки на предмет верификации в ИС «Антифрод», в органы Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций – в целях установления наличия в действиях оператора связи состава административного правонарушения.

Проведенный анализ эффективности и результативности пособия сегодня позволяет сделать вывод о том, что предложенный в методике подход в формате «пошаговая инструкция» позволил снизить нагрузку с аппарата прокуратуры города (районные прокуроры, их заместители и помощники выстроили системную работу на данном направлении, не требуется дополнительное обсуждение организационных вопросов с прокурором – предметником из аппарата), а для молодых специалистов, на которых возложены обязанности в сфере противодействия правонарушениям и преступлениям в сфере ИТТ, методическая разработка стала «настольной книгой».

Положительна в целом и общая динамика работы в сфере противодействия киберпреступности в Санкт-Петербурге.

Так, по итогам 9 месяцев 2025 года на территории Санкт-Петербурга зарегистрировано 20 687 (в 2024 году 21 745; – 1 058; – 4,9 %) преступлений, совершенных с использованием ИТТ. Возросла раскрываемость указанных деяний и составила 25,1 % (в 2024 году 19 %; + 6,1 %).

Мониторинг ситуации показывает, что в настоящее время сокращается количество преступлений, совершаемых путем убеждения потерпевших перевести денежные средства на банковские счета. С учетом этого профилактическая работа органов прокуратуры города строится по двум направлениям: защита от мошеннических действий и противодействие вовлечению граждан в мошеннические схемы, в первую очередь в качестве дропперов и курьеров. Профилактические мероприятия планируются на основании анализа состояния законности и имеют точечную направленность на отдельные возрастные группы.

Изложенное свидетельствует не только о практической значимости рекомендаций, позволяющей сократить временные затраты у работников прокуратуры при выявлении и возбуждении дел об административном правонарушении, но и об эффективности проводимой профилактической работы, скорректированной пособием с учетом профессиональных цифровых компетенций, информационно-аналитических знаний на осуществляемом направлении деятельности.

Учитывая изложенное, предлагаем выделить основные функции методических рекомендаций:

1. обеспечение и единство в работе (поддержание единых стандартов и практик в надзорной деятельности);

2. повышение эффективности и качества работы (следование рекомендациям оптимизирует порядок действий, минимизирует совершение ошибок, повышает качестве результатов);

3. систематизация знаний и адаптация изменений (используются современные подходы, учитываются изменения в законодательстве);

4. поддержка и наставничество (как правило, методические рекомендации готовятся опытными работниками, руководителями в целях поддержки коллег – молодых специалистов).

Полагаем, что значимость рекомендаций очевидна, но только при условии систематической актуализации в рамках изменяющихся подходов в судебной и надзорной практике и развития телекоммуникационных технологий.

Информация об авторе

Е.И. Носёнок – *заместитель начальника управления по надзору за исполнением федерального законодательства прокуратуры Санкт-Петербурга.*

Научная статья
УДК 343.163

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБРАЗОВАНИИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

Вадим Васильевич ОМЕЛЬЯНОВИЧ
Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, Санкт-Петербург, Россия, omeljanovichv@rambler.ru

Аннотация. В статье рассмотрены содержательные особенности национальных проектов, учет которых необходим для эффективного надзорного сопровождения исполнения законодательства об образовании при их реализации. Названы практические рекомендации прокурорским работникам по наиболее эффективному проведению прокурорской проверки с приведением конкретных практических примеров.

Ключевые слова: прокурорский надзор, образование, национальный проект, федеральный проект, проверка.

Национальные проекты (далее – НП) – один из ключевых инструментов достижения утвержденных Президентом Российской Федерации В.В. Путиным национальных целей развития и реализации программы со-

циально-экономического развития нашего государства. Они содержат фундаментальные решения, направленные на укрепление экономики России, обеспечение технологического суверенитета и улучшение жизни граждан.

Образование – это основа основ для благополучного развития государства. Как сказал Президент Российской Федерации В.В. Путин 19.08.2025 на Всероссийском педагогическом съезде: «…Именно образование, его доступность и качество являются ключевым фактором, основой долгосрочного успеха развития России»[1].

В целях обеспечения повышения качества образования и, соответственно, – уровня образованности граждан, в нашем государстве реализуются глобальные проекты. Так, например, общий объем финансирования на завершенные 31.12.2024 национальные проекты «Наука и университеты» и «Образование» за 5 лет превысил 1,3 триллиона рублей[2].

И, несмотря на завершение реализации вышеназванных НП, в числе новых НП, разработанных и утвержденных во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года», большинство из них нацелены, в том числе, на развитие, укрепление образовательных аспектов.

В целях повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства об образовании при реализации НП, считаем целесообразным уточнить в какой их части, на сегодняшний день, предусмотрены образовательные аспекты. Так, например:

– в НП «Молодежь и дети» реализуются федеральные проекты «Все лучшее детям», «Ведущие школы», «Педагоги и наставники», «Создание сети современных кампусов», «Университеты для поколения лидеров», «Профессионалитет»;

– в НП «Кадры» реализуется федеральный проект «Образование для рынка труда»;

– в НП «Продолжительная и активная жизнь» реализуется федеральный проект «Медицинские кадры», предусматривающий обучение по программам среднего профессионального образования по договорам;

– в НП «Туризм и гостеприимство» реализуется федеральный проект «Кадры», предусматривающий разработку учебно-методических комплексов и проведение обучения кадров для индустрии туризма и гостеприимства до 53 тыс. слушателей;

– в НП «Международная кооперация и экспорт» в числе ключевых мероприятий которого предусмотрена реализация АНО ДПО «Школа экспорта» АО «Российский экспортный центр» образовательных программ,

[1] Путин назвал образование основой успеха развития России / https://iz.ru/1939326/2025-08-19/putin-nazval-obrazovanie-osnovoi-uspekha-razvitiia-rossii (дата обращения 25.11.2025).

[2] Мишустин рассказал о финансировании нацпроектов по образованию / https://ria.ru/20241119/mishustin-1984634894.html (дата обращения 25.11.2025).

направленных на формирование компетенций в сфере внешнеэкономической деятельности, с участием молодежи и студентов;

– в НП «Экономика данных и цифровая трансформация государства» предусматривающий, в том числе, подготовку квалифицированных кадров для ИТ-отрасли;

– в НП «Эффективная транспортная система» реализуется федеральный проект «Кадры транспортной отрасли»;

– в НП «Беспилотные авиационные системы» реализуется федеральный проект «Кадры для БАС»;

– в НП «Новые материалы и химия» реализуется федеральный проект «Опережающая подготовка и переподготовка квалифицированных кадров по направлению новых материалов и химии»;

– в НП «Промышленное обеспечение транспортной мобильности» реализуется федеральный проект «Разработка технологий и кадровое обеспечение»;

– в НП «Средства производства и автоматизации» реализуется федеральный проект «Наука и кадры для производства средств производства и автоматизации»;

– в НП «Технологическое обеспечение продовольственной безопасности» реализуется федеральный проект «Кадры в АПК»;

– в НП «Технологическое обеспечение биоэкономики», предусматривающий аналитическое, методическое и кадровое обеспечение биоэкономики;

– в НП «Развитие космической деятельности» реализуется федеральный проект «Кадры для космоса»;

– в НП «Семья», предусматривающий создание ежегодно порядка 1000 групп продленного дня для обучающихся 1–4 классов в образовательных организациях; адресное строительство не менее 100 детсадов в отдельных населенных пунктах с объективно выявленной потребностью инфраструктуры; оснащение образовательных пространств не менее 2,2 тыс. детсадов; строительство и модернизация не менее 1011 региональных и муниципальных детских школ искусств; и др.

Приведенные выше данные указывают на наличие значительного объема вопросом, связанных с исполнением законодательства об образовании.

Отметим, что основные требования к организации и осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов при реализации вышеназванных НП изложены в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 14 марта 2019 года № 192 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов».

Для достижения стоящих перед органами прокуратуры целей в настоящее время прокурорам необходимо обеспечить системное и эффективное надзорное сопровождение реализации новых НП. Важно максимально полно и своевременно использовать предоставленные законом полномочия как надзорного, так и ненадзорного характера.

С учетом ограниченности объема работы представляется необходимым более подробно остановиться на рассмотрении вопросов прокурорской проверки как основного средства и одновременно основного полномочия прокурора при осуществлении надзора в данном направлении.

Уточним, с учетом того, что вопросы образования на сегодняшний день растворены по множеству НП мы, в данном случае, ведем речь о необходимости учета прокурорскими работниками особенностей, свойственных вопросам прокурорской проверки исполнения законов при реализации образовательных программ, в части касающейся.

Ввиду ярко выраженной специфики вопросов образования прокурорским работникам при проведении проверок необходимо учитывать разработанные в период действия предыдущих НП авторским коллективом СПб ЮИ (ф) УП РФ рекомендаций [1], а также имеющиеся научные разработки [2, с.198–205] по вопросам прокурорских проверок различных аспектов исполнения законодательства об образовании [3, с. 174–178].

Так как содержательные аспекты вышеназванных НП обладают отличительными особенностями, то и проявление заложенных в них образовательных составляющих также имеет свою специфику. Эти нюансы необходимо учитывать в рамках надзорного сопровождения. Для раскрытия этой специфики рассмотрим пример в части реализации социального сертификата дополнительного образования, финансируемого в рамках федерального проекта «Все лучшее детям» НП «Молодежь и дети»[1]:

«Поступило заявление от субъекта предпринимательства, трудящегося в сфере дополнительного образования детей. Появились сложности с финансированием образовательных услуг, предоставляемых по социальным сертификатам (участия в роли исполнителя муниципальной услуги «Реализация дополнительных общеразвивающих программ» в рамках муниципального социального заказа по социальным сертификатам).

Со слов заявителя он выполнил все требуемые условия[2]*, но соглашение с соответствующим органом образования длительное время оставалось неподписанным (об оказании услуг в социальной сфере о предоставлении субсидии на возмещение или обеспечение затрат), что поставило под вопрос стабильность бизнеса с финансовой точки зрения*».

Уточним, что возможными вариантами нарушений могут являться ситуации, при которых будут иметь место:

– Необоснованные задержки в подписании соглашения об оказании услуг в социальной сфере о предоставлении субсидии на возмещение или обеспечение затрат;

---

[1] О внесении изменений в Концепцию развития дополнительного образования детей до 2030 года, утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2022 г. № 678-р, и утверждении плана мероприятий по реализации Концепции : Распоряжение Правительства Российской Федерации от 01.07.2025 г. № 1745-р

[2] Наличие дополнительной общеразвивающей программы, планируемой к реализации по социальным сертификатам; наличие лицензии; соответствие требованиям ч.3, ст.9 ФЗ от 13.07.2020 № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере».

– Задержка выплаты субсидии, связанной с возмещением затрат исполнителю муниципальной услуги в социальной сфере в соответствии с социальным сертификатом;

– Невыполнение исполнителем образовательных услуг, предоставляемых по социальным сертификатам;

– Невыполнение исполнителем показателей, которые характеризуют качество и (или) объем оказания образовательных услуг, предоставляемых по социальным сертификатам;

– Представление не полного объема документов или наличие в них неоговоренных исправлений, которые могут послужить причиной для отказа в перечислении субсидии;

– Недостоверность информации, представленной исполнителем образовательных услуг, предоставляемых по социальным сертификатам;

– Выплата субсидии при невыполнении образовательных услуг, предоставляемых по социальным сертификатам;

– Выплата субсидии при наличии факта невыполнения показателей, которые характеризуют качество и (или) объем оказания образовательных услуг, предоставляемых по социальным сертификатам. Например, обучение всех заявленных учебных групп состоялось единовременно, а не по расписанию с индивидуальным подходом. То есть при получении объяснений в рамках прокурорской проверки на вопрос «Проводилось ли обучение?» ответ будет положительный, а качество пострадает из-за превышений количества обучающихся, что требует уточняющего вопроса об условиях проведения таких занятий. Или же могут быть не выработаны учебные часы за счет их сокращения. Также может часть программы быть сокращена по объему за счет перераспределения и (или) уплотнения материала (занятия сокращены или не все проведены) и др.

Параллельно с получением объяснений необходимо проверить учетно-отчетную документацию (журнал учета посещаемости и др.) Так как возможны также варианты фальсификации данных обучающимся, когда по документам они есть, но фактически учебу не посещают. В данном случае информация проверяется как посредством получение объяснений от данных лиц, так и посредством проверки их фактического пребывания в населенном пункте в период проведения занятий. Все эти аспекты должны быть проверены наряду с изучением кадровых, материально-технических, учебно-методических, общесистемных условий реализации программ.

В данном случае представляет интерес, в том числе, уровень контроля качества образования, компетентность проверяющих, добросовестность исполнения обязанностей контролирующих лиц со стороны муниципалитета, оплачивающего выполнение заказа.

Указанные выше варианты развития событий необходимо выяснять в рамках прокурорских проверок. Без погружения в детали реализации образовательных программ выяснить объективность имеющейся информации, полноту требуемого объема работы исполнителем не представится возможным.

С учетом вышеизложенного можно сделать вывод, что для должного надзорного сопровождения реализации новых НП, пронизанных образовательными аспектами, в обязательном порядке требуется учет специфики проведения прокурорских проверок исполнения законов в сфере образования.

Список источников

1. Прокурорский надзор за исполнением законов об образовании при реализации национальных проектов : учебное пособие для слушателей факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации / И.И. Головко, О.Н. Коршунова, Ю.В. Морозова, В.В. Омельянович, Е.Б. Серова, К.И. Тимощук ; под ред. О.Н. Коршуновой. Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации. 2023. 103, [1] с. Серия «Правоприменение: теория и практика».

2. Коршунова О.Н., Омельянович В.В., Тимощук К.И. Концептуальные основы государственно-правового механизма защиты прав граждан на образование в современных условиях // Вестник Томского государственного университета. - 2023. № 490. С. 198–205.

3. Омельянович В.В. Актуальные вопросы привлечения специалиста к проведению прокурорской проверки исполнения требований законов образовательными организациями высшего образования // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. 2022. № 1. С. 174–178.

Информация об авторе

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

Научная статья
УДК 34

К ВОПРОСУ О ПРОФИЛАКТИКЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Наталья Николаевна ПАУК
Санкт-Петербургский университет МВД России, Санкт-Петербург, Россия, tasha-bush@yandex.ru

Аннотация. В статье рассмотрена профилактика правонарушений несовершеннолетних, содержательные особенности работы с детьми с девиантным поведением, двойственность профилактических учетов. Обозначены практические рекомендации по наиболее эффективному проведению

профилактической работы с детьми, а также изменению кадрового состава подразделений по делам несовершеннолетних.

Ключевые слова: профилактика правонарушений несовершеннолетних, профилактический учет, субъекты профилактики, повышение квалификации сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних

На современном этапе развития государства одной из актуальных и социально значимых задач является обеспечение эффективной деятельности в области предупреждения и пресечения правонарушений и безнадзорности среди несовершеннолетних.

Президент Российской Федерации В.В. Путин неоднократно указывал не только на необходимость работы по данному направлению деятельности, но и на сосредоточение усилий всех уполномоченных государственных органов и должностных лиц. Неоднократно, выступая на форуме «Россия зовет 2024», на Всероссийском педагогическом съезде 19.08.2025 г., президентом РФ отмечено, что «забота о благополучии подрастающего поколения – приоритетная общенациональная задача, которая требует совместных усилий государства, гражданского общества, средств массовой информации, религиозных организаций» [1].

Современные социальные и экономические условия, а также растущая сложность общественных отношений, указывают на необходимость формирования новых требований к методам и подходам, используемым в профилактической работе, что, в свою очередь, подтверждается и растущим уровнем криминализации несовершеннолетних. Проблемы безнадзорности и преступности среди детей и подростков остаются актуальными и предполагают наличие комплексного подхода к профилактике, который содержит скоординированные действия различных правоохранительных органов. Основными механизмами рассматриваемой деятельности являются своевременное выявление и устранение факторов, которые, так или иначе, содействуют противоправному поведению, а также оказание социальной и правовой помощи несовершеннолетним, находящимся в трудной жизненной ситуации.

Обозначенный вектор закреплен в качестве одного из основополагающих в целом ряде документов стратегического планирования. Речь идет, прежде всего, о Стратегии комплексной безопасности детей в Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной указом Президента Российской Федерации от 17 мая 2023 г. № 358[1]. В соответствии с данным нормативным правовым актом, одной из целей государственной политики в области обеспечения безопасности детей является воспитание гармонично развитой и социально ответственной личности на основе традиционных российских духовно-нравственных ценностей, исторических и национально-культурных традиций. В рамках достижения обозначенной цели Стра-

[1] О Стратегии комплексной безопасности детей в Российской Федерации на период до 2030 года : Указ Президента РФ от 17.05.2023 № 358. – Доступно из справ.-правовой системы «Консультант плюс».

тегией сформулировано множество направлений деятельности, одним из которых выступает предупреждение и профилактика правонарушений, совершаемых лицами, не достигшими восемнадцати лет, а также в отношении них. Одними из основных признаков преступности несовершеннолетних, согласно данным Генеральной прокуратуры РФ являются: большое количество преступлений совершается по отношению к членам семьи, либо к близким родственникам; потерпевшими зачастую оказываются другие несовершеннолетние, которые находятся в той же бытовой или социальной среде, что и преступник; наибольшее количество преступлений совершается в общественных местах, и имеет ярко выраженный групповой характер.

Кроме того, в последнее время наблюдается рост организованной преступной деятельности несовершеннолетних, а также увеличение случаев вовлечения их в преступную деятельность взрослыми. Если ранее преступность несовершеннолетних была преимущественно «уличной», то теперь растет доля преступлений, совершаемых в их собственных или чужих жилищах, учебных заведениях и на транспорте, что подтверждает и Уполномоченная при Президенте РФ по правам ребенка М.А. Львова-Белова.

В 2024 году самый высокий уровень преступности среди несовершеннолетних был зафиксирован в Новгородской области и составлял – 7,0 %. В Республике Тыва преступность составила 6,5 %, в Республике Карелия – 5,8 %, в Еврейской автономной области – 5,6 %, и в Республике Бурятия– 5,3 %.

По состоянию на 1 апреля 2024 года в России проживало 145 975 300 человек. Из них, дети до 6 лет составляют 14 579 283 человека, а подростки в возрасте от 7 до 17 лет – 17 243 332 человека. При этом за 2024 год – 2,9 % преступлений совершено несовершеннолетними, то есть каждое 34 преступление. За этот период зарегистрировано 26398 преступления, совершенных несовершеннолетними или при их соучастии.

Согласно данным статистики в 2024 году несовершеннолетними было совершено на 7% больше административных правонарушений по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. В качестве основных видов правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, выступают: мелкое хулиганство (в 2024 году совершено 28 988), распитие алкогольной и спиртосодержащей продукции в общественных местах (в 2024 году совершено 38 823), появление в общественных местах в состоянии опьянения (в 2024 году совершено 21 288). Все указанные правонарушения посягают на общественный порядок, являются существенными в плане степени своей опасности для общества. На региональном уровне также наблюдается рост количества совершенных несовершеннолетними правонарушений. Так, в 2023 году в г. Санкт-Петербург несовершеннолетними было совершено 28 902 административных правонарушений, что на 6% выше аналогичного показателя прошлого года.

Отдельно стоит выделить рост участия и совершения преступлений несовершеннолетними в сфере незаконного оборота наркотических средств.

Характерной чертой насильственных преступлений, совершенных несовершеннолетними, является особая жестокость, что связано с наличием у многих несовершеннолетних психологических проблем. Часто они не способны ощущать чужую боль из-за низкого уровня эмпатии или отсутствия страха. На вопрос необходимости развития психологической помощи несовершеннолетним указывает Уполномоченная при Президенте РФ по правам ребенка М.А. Львова-Белова.

Агрессивное поведение несовершеннолетних вызвано неспособностью адекватно оценить опасность своих действий для окружающих. С каждым годом криминальный мир становится все более масштабным, и уровень жестокости, особенно в межличностных отношениях между несовершеннолетними преступниками, продолжает расти.

Приведенные статистические данные доказывают, что направление противодействия преступности и иным правонарушениям несовершеннолетних, на сегодняшний день требуется значительное повышение эффективности правоприменительной практики. Так, одним из субъектов, ответственных за выполнение вышеуказанных задач выступают подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел. Правовое положение, организация и содержание деятельности данного субъекта по праву позволяет сделать вывод об основополагающей его роли.

Потребность в предупреждении и профилактике преступности несовершеннолетних существовала уже на ранних этапах становления и развития нашего государства. Так, согласно положениям Судебника 1550 года предписывалось обеспечивать тщательное расследование случаев детской преступности, привлекать к ответственности родителей за «недосмотр».

В профилактике правонарушений несовершеннолетних необходим системный и одновременно узконаправленный (специализированный) подход в организации предупредительной работы девиантного и противоправного поведения несовершеннолетних. На современном этапе подразделения по делам несовершеннолетних – основной субъект профилактики правонарушений и безнадзорности правонарушений. При организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних важным направлением является выявление несовершеннолетних с девиантным поведением, работа с которыми находит отражение у психологов. Соответственно, в подразделении по делам несовершеннолетних должен в обязательном порядке присутствовать психолог для коррекции девиантного поведения детей. Инспектор по делам несовершеннолетних зачастую не обладает соответствующей квалификацией, объемом методик работы с обозначенной категорией несовершеннолетних, а также формированием устойчивых духовно-нравственных ценностей

Одной из наиболее острых проблем на современном этапе видится вопрос образования сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел. Речь идет о тех сотрудниках, которые поступают на службу в данные подразделения впервые. На практике острота проблемы ощущается достаточно существенно. Практические сотрудники

отмечают, что вновь приходящие должностные лица оказываются не готовы к выполнению оперативно-служебных задач, связанных с обеспечением профилактики правонарушений и безнадзорности несовершеннолетних, не умеют общаться с данной категорией лиц (отсутствует навык). В научной литературе на данную проблему также обращают внимание. В частности, отмечается общий недостаток стратегий обучения. Также многие авторы пишут о потребности в формировании отдельных навыков и компетенций сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел.

Особенно остро данная проблема стоит в отношении сотрудников дежурных частей территориальных органов МВД России. Зачастую возникают ситуации, когда в отсутствие сотрудника подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел (например, в ночное время) в дежурную часть доставляется несовершеннолетний. Должностные лица данного подразделения не имеют надлежащей компетенции для того, чтобы выполнить весь алгоритм действий в отношении несовершеннолетнего.

Существенные проблемы в деятельности подразделений по делам несовершеннолетних связаны с недостатками правового регулирования деятельности данного субъекта системы профилактики, что выражается в несовершенстве положений Инструкции подразделений по делам несовершеннолетних[1], например, постановка и заведение двух профилактических учетов несовершеннолетнего. Так, в соответствии с требованиями Инструкции подразделений по делам несовершеннолетних профилактический учет подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел осуществляется с заведением учетно-профилактического дела и учетно-профилактической карточки. Однако, в соответствии с требованиями п. 53 рассматриваемой инструкции предусмотрены единые направления деятельности сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, меры профилактического и учетно-регистрационного характера, которые должны осуществляться сотрудниками и по учетно-профилактическим карточкам, и по учетно-профилактическим делам. Очевидно, что в таком формате выделение двух видов профилактических учетов теряет всяческий смысл, тем более, в условиях повышенной степени загруженности сотрудников данного подразделения.

Для достижения стоящих целей и задач перед Министерством внутренних дел Российской Федерации по рассматриваемому направлению деятельности в настоящее время необходимо повышение квалификации сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних. задач в области профилактики правонарушений несовершеннолетних Одним из вариантов решения проблемы – введение в ВУЗах системы МВД России курсов узкой специализации по профилактике правонарушений несовершеннолетних. Также необходимо повышение квалификации для должностных лиц иных

[1] Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации : Приказ МВД России от 15.10.2013 № 845 (ред. от 31.12.2018). Доступно из справ.-правовой системы «Консультант плюс».

подразделений ОВД, к примеру, дежурных частей территориальных органов МВД России по данному направлению оперативно-служебной деятельности.

Список источников

1. Забота о благополучии подрастающего поколения -общенациональная задача // ТАСС URL: https://tass.ru/obschestvo/14593279?ysclid=lo2by6b6u9886784626 (дата обращения: 20.11.2025).

Информация об авторе

Н.Н. Паук *– заместитель начальника кафедры административной деятельности органов внутренних дел Санкт-Петербургского университета МВД России.*

Научная статья
УДК 342

ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ СРОКА ДАВНОСТИ В ПРЕЦЕДЕНТНОЙ ПРАКТИКЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ (НА ПРИМЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ)

Ксения Викторовна ПИТУЛЬКО[1], Анжелика Анатольевна СЕРГЕЕВА[2]
[1,2] Санкт-Петербургский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации), Санкт-Петербург, Россия
[1] lokhi@yandex.ru
[2] anzh-sergeeva@yandex.ru

Аннотация. Межотраслевая правовая природа сроков давности, обладая значительным потенциалом в правовом механизме защиты нарушенных прав и восстановления законных интересов, характеризуется различными подходами к определению темпоральных пределов их применения. Поэтому особенно значимой представляется четкая регламентация юридических процедур во взаимосвязи со сроками их осуществления. Конституционно-правовое толкование норм о сроках давности с учетом специфики регулируемых общественных отношений позволяет устранить межотраслевую разобщенность и выработать единые подходы к различным аспектам касающихся их применения, в том числе, исчисления сроков давности, установления предельного срока их возобновления, темпоральных пределов наступления неблагоприятных последствий для лица и др. Особое значение конституционный контроль приобретает в механизме противодействия коррупции с целью реализации обеспечения основополагающего принципа неотвратимости ответственности за коррупционное по-

ведение. Постановление Конституционного суда РФ от 31 октября 2025 г. №49-П в череде актов конституционного контроля, посвящённых различным аспектам применения сроков давности, кроме того имеет особое значение в системе мер противодействия коррупции, а его выводы во взаимосвязи с исследованием правовой природы сроков давности послужили предметом научной дискуссии.

Ключевые слова: конституционный контроль; сроки давности; антикоррупционные иски; органы прокуратуры; прекращение права собственности

Постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 2024 г. № 49-П знаменует новый виток антикоррупционного противодействия и существенно усиливает гарантии законности при его осуществлении. Роль органов прокуратуры, находящихся на переднем крае непримиримой борьбы с коррупционным поведением должностных лиц, получила во взаимосвязи с правовыми позициями органа конституционного контроля новое прочтение.

Конкретизируя проблематику настоящего исследования, на дискуссию необходимо вынести вопрос о том, ограничено ли изъятие активов коррупционного происхождения в пользу государства чем-либо, кроме соблюдения правового алгоритма, сформированного в нормах действующего законодательства. Его «контрольными точками» можно назвать меры реагирования, сроки и порядок их принятия. Поскольку процедура обращения имущества в доход государства подразумевает вынесение судебного акта, логично начать наши рассуждения с исследования правовой природы сроков давности.

Сроки давности регламентированы нормами материального и процессуального права во взаимосвязи с содержанием регулируемых общественных отношений. Их установление имеет две причины. Во-первых, защита субъективного права, каким бы важным оно ни было по своей структуре, должна подчиняться темпоральным рамкам, иначе девальвируется механизм восстановления нарушенных интересов. Во-вторых, отсутствие четких параметров для осуществления процедуры защиты открывает широкие возможности для злоупотребления предоставленными правами и проявления процессуальной недобросовестности.

Изложенное выше актуально практически для любого из отраслевых механизмов восстановления нарушенных прав и законных интересов. При этом не имеет значения персональный статус субъекта, обращающегося за защитой, а равно структура и содержание выявленного нарушения. Правовые механизмы функционируют в целях охраны законных интересов личности, общества и государства, поэтому их работоспособность не ограничена каким-то отдельным из них. Сроки давности существуют и применяются, по общему правилу, во всех сферах правового регулирования.

Установление исключений из этого правила – компетенция органа законодательной власти. Например, в ч. 5 ст. 78 УК РФ предусмотрено не-

применение сроков давности к наиболее опасным преступлениям против мира и безопасности человечества и преступлениям террористической направленности, а по ряду иных составов (если деяние наказуемо пожизненным лишением свободы или смертной казнью) привлечение к уголовной ответственности после их истечения возможно по решению суда. В основе этой оговорки лежат правовые позиции, сформированные Международным военным трибуналом для суда и наказания главных военных преступников европейских стран Оси (Нюрнбергским трибуналом) в 1946 г., а также нормы международных конвенций, сконструированные с учетом иных положений, сложившихся в универсальной правозащитной системе [1, с. 56–71]. Очевидно, что они продиктованы исключительной общественной опасностью как преступлений нацизма, так и иных деяний, подрывающих основы общественной и международной безопасности.

Типовые сроки давности в гражданском и административном судопроизводстве не содержат таких исключений. Это представляется естественным, поскольку как защита прав и законных интересов, так и применение мер ответственности не связаны в большинстве случаев с установлением ущерба глобального характера. Однако и здесь существует специфическая особенность, заключающаяся в дифференциации сроков давности и в категорировании защищаемых отношений с учетом их социальной значимости. Так, ч. 1 ст. 196 ГК РФ ограничивает базовый срок исковой давности трехлетним периодом. В то же время, ч. 2 ст. 196 ГК РФ увеличивает его до десяти лет, а по искам о возмещении вреда, причиненного террористическим актом, – уравнивает со сроком давности привлечения к уголовной ответственности за его совершение. Ст. 205 УК РФ, устанавливающая ответственность за террористический акт. Иными словами, частичный отказ от применения сроков давности состоялся и в цивилистическом сегменте. Для сравнения, ст. 219 КАС РФ предусматривает дифференцированные общие сроки обращения в суд с административным исковым заявлением (три месяца либо – при обжаловании бездействия – период, в течение которого на административного ответчика возложена обязанность действия, и дополнительно три месяца по окончании этого периода). В свою очередь, ст. 4.5 КоАП РФ содержит ординарный (60 дней), увеличенный (90 дней) и экстраординарные (три года или шесть лет) сроки привлечения к административной ответственности. Экстраординарные сроки установлены по отдельным категориям дел и обоснованы ни чем иным, как вредоносностью (общественной опасностью) и противоправностью правонарушения.

Среди экстраординарных сроков особый интерес представляет максимальный, исчисляемый шестью годами. Он применяется по делам о нарушении законодательства о противодействии терроризму, о специальных экономических и принудительных мерах и о противодействии коррупции. Логика законодателя в этом случае очевидна: терроризм и коррупция представляют собой глобальные угрозы национальной безопасности [2, с. 16; 3, с. 21], а специальные экономические меры защищают интересы

общества и государства от враждебного вмешательства [4, с. 38–43; 5, с. 92]. При этом необходимо использовать все рычаги юридической ответственности, а продолжительность времени, выделяемого на административное расследование и принятие процессуального решения, должна находиться во взаимосвязи с полнотой установления обстоятельств совершения правонарушения.

Разумные сроки судопроизводства, регламентированные процессуальным законодательством, установлены с учетом приоритета защиты граждан от бездействия должностных лиц правоохранительной и судебной системы [6, с. 178]. Конституция РФ, абсолютизируя право на судебную защиту, не уделяет в данном случае внимания реверсивному аспекту, а именно, – возможному «безлимитному» (неограниченному) или экстраординарному (исключительному) принципу защиты интересов общества и государства от наиболее серьезных угроз. Иное открывало бы перспективу избыточному преследованию и безосновательному продлению процессуальных сроков, установленных для вынесения решений. В конституционных нормах не детализируются особенности привлечения к различным видам ответственности, а содержатся только общие стандарты, использующиеся в отдельных видах процессуальной деятельности.

Именно поэтому вопросы, относящиеся к определению и истечению сроков давности, должны получать конституционно-правовое толкование, которое является прерогативой органа конституционного контроля. Конституционный Суд РФ, реализуя эту функцию, неоднократно обращался к данной проблематике, и создал достаточное количество правил, которые подлежат использованию при отправлении правосудия по всем категориям дел. В частности, в постановлении от 21 июля 2021 г. № 39-П он разъяснил, что срок давности исчисляется с момента, когда факт ненадлежащего исполнения обязанностей установлен компетентным органом; в постановлении от 4 июля 2022 г. № 22-П подчеркнул, что наличие сроков, в течение которых для лица могут наступить неблагоприятные последствия – это закономерное условие наступления этих последствий; в постановлении от 26 апреля 2023 г. № 21-П потребовал установить предельный срок возобновления исполнительного производства после его приостановления и предусмотреть юридические последствия пропуска этого срока.

Таким образом, орган конституционного контроля признает необходимость регламентации юридических процедур во взаимосвязи с сроками их осуществления, но при этом не исключает ни их длительности, ни распространения не только на алгоритмы восстановления нарушенных прав граждан, но и на правила защиты интересов общества и государства. Такие интересы, бесспорно, подвергаются негативному воздействию в результате коррупционного поведения должностных лиц. Коррупция разлагает механизм публичной власти, приводит к сращиванию государственного аппарата и организованной преступности, тормозит экономическое развитие и девальвирует социальные ценности. Исходя из международных обязательств и стратегических положений национального законодательства,

в России установлен многоспектральный состав антикоррупционных мер, распространяющийся на широкий перечень субъектов и поддерживаемый всеми видами юридической ответственности.

Среди этих мер – обращение в доход государства имущества, полученного в нарушение законодательства о противодействии коррупции. Одним из принципов противодействия коррупции, закрепленным в ст. 3 рамочного федерального закона, является неотвратимость ответственности за коррупционное поведение. Из видов ответственности первичный характер носит дисциплинарная (ст. ст.13, 13.1 Федерального закона «О противодействии коррупции»), однако если коррупционное поведение должностного лица обладает элементами общественной опасности, оно подлежит административной или уголовной ответственности. Конфискация имущества, приобретенного в результате совершения преступления коррупционной направленности, не является дополнительным наказанием, однако увеличивает объем уголовно-правового воздействия и способствует как восстановлению социальной справедливости, так и компенсации потерь, понесенных государством по вине осужденного. Кроме того, в силу п. 8 ч. 2 ст. 235 ГК РФ к основаниям прекращения права собственности относится обращение в доход государства имущества, в отношении которого не представлены доказательства приобретения на законные доходы. Корреспондирующая обязанность как антикоррупционная мера установлена Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». Ее социальная роль представляется неоспоримой: должностное положение ни при каких обстоятельствах не может становиться источником дополнительных финансовых или имущественных поступлений, а наличие активов нетранспарентного происхождения умаляет авторитет органов государственного управления, формируя в обществе стереотип о продажности и беспринципности чиновников.

В правовом государстве невозможно произвольное изъятие имущества. Поэтому указанный вид специальной конфискации регламентирован множественными правилами и оснащен особыми гарантиями законности. Во-первых, прекращение права собственности осуществляется на основании судебного решения, вынесенного по итогам гласного судебного разбирательства. Во-вторых, производство по делам данной категории осуществляется по инициативе Генерального прокурора или подчиненных ему прокуроров. Органы прокуратуры эксклюзивно уполномочены осуществлять надзор за исполнением законов, поэтому очевидно, что наделение их правом обращения в суд с исковым заявлением об обращении в доход государства активов, законный порядок приобретения которых должностным лицом не подтвержден, соответствует их компетенции. В-третьих, ответчик обладает возможностями представления контраргументов, поскольку в состязательном процессе они не ограничиваются, а решение суда, которым установлены обстоятельства незаконного обогащения, имея преюдициальное значение, не исчерпывает совокупность доказательств, подлежа-

щих оценке при решении вопроса об обращении имущества в доход государства.

В постановлении № 49-П Конституционный Суд РФ был вынужден обратиться к анализу сроков исковой давности, предусмотренных гражданским законодательством. Это обусловлено отнесением антикоррупционных исков к категории гражданских дел, что выглядит логичным, поскольку «конечный бенефициар», владеющий активами коррупционного происхождения, – конкретное физическое лицо. При проверке конституционности положений гражданского законодательства по запросу Краснодарского краевого суда Конституционный Суд РФ установил, что поводом для этого стало обжалуемое в апелляционном порядке решение суда первой инстанции, в соответствии с которым у ответчика были изъяты активы на общую сумму 9 млрд рублей, приобретенные в период 2001–2004 гг. Позиция ответчика основана на истечении срока исковой давности, а апелляционная инстанция выявила отсутствие единообразной судебной практики относительно допустимости их применения по делам данной категории. Осуществляя конкретный нормоконтроль, Конституционный Суд сформулировал следующие правовые позиции.

Во-первых, подчеркнув исключительную социальную вредность коррупции и ее влияния на общественные отношения, орган конституционного контроля признал обоснованным существование различных особых требований к служебному поведению. В том числе, это затронуло сферу специальных требований и ограничений в отношении лиц, служебная деятельность которых обладает повышенными коррупционными рисками.

Во-вторых, он обратил внимание на добровольность выбора гражданами профессиональной деятельности, включающей выполнение публичных функций. Из этого следует, что этот выбор подразумевает информирование о возможных ограничениях и готовность к их соблюдению.

В-третьих, Конституционный Суд РФ сделал акцент на поддержании баланса частных и публичных интересов, который не требует абсолютизации применения сроков давности. Это представляется полностью правильным, поскольку давностные сроки не могут служить идентичной гарантией для субъектов, изначально нарушающих нормы и правила, и для лиц, добросовестно исполняющих возложенные обязанности. Такой подход согласуется с порядком прерывания сроков давности, установленным, например, в ст. 78 УК РФ.

Резюмируя изложенное, укажем, что приведенные правовые позиции концентрируются вокруг недопустимости автоматической лимитации давностных сроков исключительно установлением темпоральных периодов. Для решения вопроса об их применении необходимо учитывать обстоятельства дела, поведение субъекта, предшествующее обращению прокурора в суд с антикоррупционным иском, приемы, использованные для сокрытия активов от контроля. Презумпция незаконности происхождения или установления активов, в отношении которого собственником – лицом, добровольно согласившимся соблюдать возлагаемые законом ограничения

и дополнительные требования, – не представлены сведения о легальности приобретения права собственности, полностью соответствует задаче государства обесценить привлекательность коррупционного поведения, а изъятие таких активов представляет собой особую форму правового государственного принуждения. Конституционный Суд РФ справедливо подчеркнул, что изъятое по антикоррупционным искам имущество поступает в доход государства и в дальнейшем используется на благо всего общества. Иными словами, конституционно значимые цели и ориентиры в данном случае доминируют.

Чтобы создать единообразную практику рассмотрения антикоррупционных исков, Конституционный Суд РФ очертил содержание деятельности прокуроров, предшествующей предъявлению их в суд. Так, уточняя основание иска, он предписал не ограничивать его несоответствием расходов должностного лица законным доходам и отсутствием сведений о легальном источнике происхождения активов, обязав производить установление факта их приобретения в результате совершения конкретного коррупционного правонарушения. Кроме того, он легализовал возможность обращения в доход государства не только первично приобретенных активов, но и любых производных от них материальных благ, а равно прибыли, полученной в результате их инвестирования в коммерческую деятельность. Руководствуясь публично-правовой природой антикоррупционных исков, Конституционный Суд РФ не исключил возможности противодействия должностных лиц подготовке антикоррупционных исков, в структуре которого может широко практиковаться сокрытие активов, выявление которого становится время- и трудозатратным для правоприменителей.

С принятием Конституционным Судом РФ постановления № 49-П у органов прокуратуры появилась возможность скрупулезно исследовать все обстоятельства, которые могут быть положены в основание антикоррупционных исков. С учетом сложностей расследования преступлений прошлых лет, а также особенностей оборота имущества в условиях нестабильности законодательства, частично сохранявшейся вплоть до середины 2000-х годов, легальный выход за пределы сроков давности получает статусное содержание. Непримиримость антикоррупционного противодействия и признание последствий коррупционного обогащения лишенными давностных гарантий составляют общую глобальную тенденцию и отвечают запросам общества. Формируя параметры непривлекательности коррупции, Конституционный Суд РФ создал новые возможности для повышения результативности прокурорской антикоррупционной деятельности.

Список источников

1. Питулько К.В., Коряковцев В.В., Сергеева А.А. Международное уголовное право и процесс : учебник / К.В. Питулько, В.В. Коряковцев, А.А. Сергеева. Москва : Общество с ограниченной ответственностью «Издательство «КноРус»», 2023. 290 с.

2. Нисневич Ю.А. Политика и коррупция: коррупция как фактор мирового политического процесса : монография / Ю.А. Нисневич. Москва : Издательство Юрайт, 2024. 240 с.

3. Борьба с коррупцией в Российской Федерации : колл. Монография / под ред. Р.В. Жубрина. М.: Городец, 2025. 240 с.

4. Противодействие коррупции : учебник / под ред. А.В. Юрковского. – Иркутск: Иркутский ЮИ УП РФ, 2024. 360 с.

5. Савченко И.А., Устинкин С.В., Самсонов А.И. Коррупция как форма социальной несправедливости : монография / И.А. Савченко, С.В. Устинкин, А.И. Самсонов. М. : ИНФРА-М, 2023. 121 с.

6. Питулько К.В. Сергеева А.А. Проблемы соблюдения разумного срока уголовного судопроизводства в правовых позициях Европейского Суда по правам человека / К.В. Питулько, А.А. Сергеева // Право и государство: теория и практика. 2021. № 7(199). С. 178–180.

Информация об авторах

К.В. Питулько *– заведующий кафедрой уголовного права и процесса Санкт-Петербургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)», кандидат юридических наук, доцент;*

А.А. Сергеева *– доцент кафедры уголовного права и процесса Санкт-Петербургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)», кандидат юридических наук, доцент.*

Научная статья
УДК 342

ПРАВОВОЕ ЗНАЧЕНИЕ КОДЕКСА ЭТИКИ ПРОКУРОРСКОГО РАБОТНИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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

Аннотация. В **с**татье исследуется правовое значение Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации как ключевого ведомственного нормативного акта, регулирующего профессиональное поведение. Рассматривается его роль в формировании корпоративной культуры органов прокуратуры, анализируется, как этические нормы, трансформируются в правовые инструменты, обеспечивающие дисциплинарную ответственность за их нарушение. Особое внимание уделяется категориям профессиональной этики, таких как долг, честь, справедливость, достоин-

ство и их значению в условиях современных вызовов: информационной открытости, глобализации и ценностных трансформаций. Делается вывод о том, что Кодекс этики выступает не только моральным ориентиром, но и действенным правовым регулятором, укрепляющим авторитет прокуратуры и способствующим реализации её конституционных функций.

Ключевые слова: кодекс этики, прокурорский работник, профессиональная этика, правовое значение, дисциплинарная ответственность, служебный долг, честь прокурора, корпоративная культура, правовые регуляторы, ведомственные акты

В современной правовой реальности, характеризующейся возрастающей сложностью общественных отношений и повышенными требованиями к государственным институтам, вопросы профессиональной этики выходят за рамки простой морали и приобретают весомое юридическое значение. Именно этот аспект – превращение этических норм в действенный правовой инструмент, закрепленный в системе ведомственного регулирования, и предлагается рассмотреть.

Требования к моральному облику прокурорского работника имеют в России глубокие исторические корни. Уже в Именном указе Петра I от 27 апреля 1722 г. «О должности генерал-прокурора» предписывалось «смотреть накрепко», чтобы Сенат свою должность хранил «истинно, ревностно и порядочно». Исторический анализ этих требований представлен в работах современных исследователей. [6]

Судебная реформа 1864 года трансформировала прокуратуру, сделав ее участником судопроизводства и органом государственного обвинения, что повысило планку морально-этических требований.

Традиции российской юридической этики, заложенные А.Ф. Кони, остаются актуальными и сегодня. Его слова о том, что нравственный долг судебного деятеля предписывает никогда не забывать, что объектом его действий является человек «Судья и прокурор … не имеют права забывать, что прежде всего и больше всего они имеют дело с человеком, … имеющим свои неотъемлемые права на уважение к своему человеческому достоинству», [5] – это вневременной ориентир для любого правозащитника, который нашел свое непосредственное отражение в современном Кодексе этики.

Ключевым документом, заложившим системные основы профессиональной этики в органах прокуратуры, является Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17 марта 2010 года № 114. Этим приказом были утверждены и введены в действие Кодекс этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепция воспитательной работы в системе прокуратуры РФ, которые стали не просто декларацией, а полноценными ведомственными нормативными правовыми актами, обязательными для исполнения всеми прокурорскими работниками.

Само издание такого приказа было ответом на требования времени и необходимость консолидировать в едином документе морально-

нравственные требования, предъявляемые к прокурорским работникам как носителям публичной власти. Приказ № 114 и утвержденный им Кодекс этики прокурорского работника РФ стали логическим развитием и конкретизацией общих норм, содержащихся в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации».

Важно отметить, что Кодекс этики не существует в вакууме. Он является ядром целой системы ведомственных документов, регулирующих поведение работников. В марте 2011 года приказом Генерального прокурора РФ № 79 был утвержден «Кодекс этики и служебного поведения федерального государственного гражданского служащего органов прокуратуры Российской Федерации», который распространил аналогичные этические стандарты на гражданский персонал. Кроме того, Концепция воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации прямо ориентирована на формирование у работников внутренней потребности следовать нормам Кодекса этики, что подчеркивает его воспитательно-превентивное значение.

Таким образом, Приказ Генерального прокурора РФ № 114 от 17.03.2010 и сопутствующие ему документы создали целостную правовую основу для формирования корпоративной культуры органов прокуратуры, основанной на единых ценностях.

Кодекс этики прокурорского работника РФ, утвержденный Приказом № 114, – это документ, имеющий конкретные правовые цели и задачи. Согласно его преамбуле, он направлен на «обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина... на основе высокого профессионализма, честности и неподкупности прокурорских работников, их независимости и беспристрастности, способности противостоять любым попыткам неправомерного воздействия на результаты служебной деятельности»[1].

Задачи Кодекса напрямую коррелируют с целями и задачами прокуратуры, закрепленными в Законе о прокуратуре. Это свидетельствует о том, что этические нормы рассматриваются законодателем и Генеральным прокурором РФ как неотъемлемый элемент правового механизма достижения целей прокурорской деятельности.

Центральными для понимания правового значения Кодекса этики прокурорского работника РФ являются категории профессиональной этики**:** справедливость, долг, честь, достоинство, ответственность. Эти понятия отражают фундаментальные представления о добре и зле и являются нравственным фундаментом законодательства, в первую очередь – Конституции РФ, где принцип справедливости закреплен в статье 19.

Для прокурора нравственность поведения – это не только личная потребность, но и служебный долг**.** Пункт 2.1 Кодекса этики прямо предпи-

[1] Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17.03.2010 № 114 : текст с изм. и доп. на 21 июля 2023 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

сывает исходить из того, что «соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности»[1]. Эта норма придает этическому требованию характер прямого служебного предписания.

Здесь мы видим прямую связь с философско-правовой традицией, в частности, с учением Иммануила Канта о долге, которое стало классическим основанием для понимания взаимосвязи морали и права в современной юриспруденции.[7] Для прокурорского работника это означает, что следование закону должно быть не внешней, навязанной дисциплиной, а внутренней установкой, основанной на ценностных убеждениях, что напрямую вытекает из требований ведомственных документов о воспитательной работе.

Категория долга несовместима с эгоизмом, лживостью, лицемерием. Ответственное отношение к профессиональному долгу, продиктованное внутренними запросами личности, говорит о ее достоинстве**.** Кодекс этики (п.п. 1.3; 1.4) обязывает работника «сохранять личное достоинство и не совершать поступков, дающих основание сомневаться в его честности и порядочности», « воздерживаться от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в добросовестном исполнении им своих служебных обязанностей, избегать имущественных (финансовых) связей, конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету прокуратуры Российской Федерации и тем самым подорвать доверие общества к ее деятельности»[2], что еще раз подчеркивает правовую связь между личностью работника и исполняемой им государственной функцией**.**

Не менее важна категория профессиональной чести. Это не только личное «исповедание» ценностей, но и понимание, что общественное уважение к прокурору напрямую связано с его приверженностью стандартам законности, справедливости и беспристрастности. Нарушение этих требований наносит ущерб не только репутации конкретного работника, но и имиджу законности в целом**.**

Ключевым аспектом правового значения Кодекса этики является его санкционный механизм**,** который обеспечивается его прямой связью с Федеральным законом «О прокуратуре РФ». Нарушение норм Кодекса этики, выразившееся в проступке, порочащем честь прокурорского работника, является основанием для привлечения его не только к моральной, но и к дисциплинарной ответственности.

Статья 41.7 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» устанавливает конкретные меры воздействия. При этом сам Кодекс

---

[1] Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17.03.2010 № 114 : текст с изм. и доп. на 21 июля 2023 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17.03.2010 № 114 : текст с изм. и доп. на 21 июля 2023 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

этики служит нормативной базой для квалификации проступка как порочащего честь. К таким проступкам Кодекс этики относит, в частности:

проявления бюрократизма, формализма, высокомерия, неуважительного отношения к законным просьбам и требованиям граждан.

принятие подарков и услуг, которые могут быть истолкованы как средство воздействия на служебную деятельность.

публичные высказывания, суждения и оценки в отношении деятельности государственных органов и их руководителей, если это не входит в его служебные обязанности.

Таким образом, Кодекс этики, утвержденный ведомственным приказом, выполняет функцию интерпретационного акта**:** он раскрывает содержание понятия «проступок, порочащий честь», используемого в федеральном законе. Это придает ему реальную правовую силу в рамках дисциплинарного производства.

Эти меры абсолютно оправданны. Прокурорский работник, стоящий на страже закона, сам должен быть образцом следования не только правовым, но и моральным нормам. В этом проявляется внутреннее единство права и морали как двух систем социального регулирования. Таким образом, Кодекс этики из морального ориентира превращается в реальный правовой инструмент, обеспечивающий надлежащее поведение носителя властных полномочий.

Современная эпоха – эпоха глобализации, информационной открытости и ценностных трансформаций – ставит перед прокурорскими работниками новые сложные задачи, а нормы Кодекса этики служат правовым компасом в этих условиях.

Информационная открытость: Любое слово или действие прокурора, как при исполнении, так и в частной жизни, может оказаться публичным. Пункт 4.5 Кодекса прямо обязывает работника воздерживаться от любого поведения, которое могло бы вызвать сомнение в его объективности, справедливости и беспристрастности или нанести ущерб репутации прокуратуры. Это требование приобретает особую актуальность в эпоху цифровизации, развития социальных сетей и информационной открытости.

Ценностный плюрализм и миграционные процессы: Прокурорскому работнику необходима культурная просвещенность и ориентация на те этические нормы, которые являются общими для всех культур и традиций. В условиях миграционного кризиса это становится важным фактором поддержания правопорядка и беспристрастного выполнения своих обязанностей.

Защита традиционных ценностей и национальной безопасности: Российское законодательство, соответствуя Конституции РФ, четко предписывает сохранение традиционных норм. Прокурорский надзор играет ключевую роль в контроле за соблюдением этих норм. Кодекс этики, обязывая работника руководствоваться принципами законности и справедливости, предоставляет ему правовое и моральное основание для активной работы в этом направлении, включая пресечение противоправной пропаганды.

В этой сфере особенно важна бдительность, так как пропаганда часто ведется завуалировано.

Подводя итоги, можно с уверенностью говорить о том, что Кодекс этики прокурорского работника РФ, утвержденный Приказом Генерального прокурора РФ № 114, обладает значительным и многогранным правовым значением, выходящим далеко за рамки моралистической декларации.

1. Он является нормативным основанием для формирования профессиональной культуры и корпоративной идентичности прокурорских работников, действуя как полноценный ведомственный акт.

2. Он конкретизирует и детализирует общие принципы права и морали применительно к прокурорской деятельности, наполняя такие конституционные категории, как справедливость и гуманизм, практическим содержанием, обязательным для исполнения.

3. Он выполняет охранительную и правоприменительную функцию, служа нормативной базой для квалификации дисциплинарных проступков и устанавливая прямую связь между этикой и дисциплинарной практикой.

4. Он служит стабилизирующим ориентиром в условиях современных вызовов, помогая прокурорскому работнику сохранять верность профессиональному долгу в ситуации информационного давления и ценностных конфликтов, предоставляя ему правовые аргументы для защиты своей независимости и репутации.

Личные нравственные качества работника прокуратуры – это базис его профессиональной культуры. Трудно исполнять требования закона, не разделяя базовых ценностей правозащиты. Поэтому профессиональная деятельность прокурорского работника – это единство личной и корпоративной мотивации, обусловленное приверженностью общечеловеческим этическим идеалам: справедливости, гуманизму, истине, которые были формализованы и возведены в ранг правовых предписаний системой ведомственных актов во главе с Приказом Генерального прокурора РФ от 17.03.2010 № 114.

Кодекс этики – это не просто свод правил. Это правовой и моральный компас, который позволяет прокурорскому работнику не только не сбиться с пути законности, но и служить живым воплощением Закона и Справедливости в глазах общества.

Список источников

1. Конституция Российской Федерации : Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. : текст с изм. и доп. на 1 июля 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1: текст с изм. и доп. на 29.05.2024. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации : Приказ Генерального прокурора Россий-

ской Федерации от 17.03.2010 № 114 : текст с изм. и доп. на 21 июля 2023 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федерального государственного гражданского служащего органов прокуратуры Российской Федерации : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 25.03.2011 № 79 : текст с изм. и доп. на 16 сент. 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Кони А.Ф. Нравственные начала в уголовном процессе // Собрание сочинений: В 8 т. М.: Юридическая литература, 1966–1999. Т.4. С. 33–52.

6. Мельников Р.В. Формирование морально-этических требований к прокурорским работникам в России: исторический анализ // Российское право: образование, практика, наука. 2022. № 3. С. 100–107.

7. Нерсесянц В.С. Философия права: учебник для вузов. М.: Издательство НОРМА, 2005. 647 с.

Информация об авторе

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

Научная статья
УДК 34

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА И СОБЛЮДЕНИЕМ ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

Александра Юрьевна СЕРДЮК
Крымский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации, Крым, Россия,
s9788432009@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются наиболее актуальные вопросы реализации прокурором полномочий при осуществлении надзора за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства и соблюдением прав граждан в рассматриваемой сфере.

Обращается внимание на правовую основу осуществления прокурорского надзора в данной сфере, типичные нарушения, выявляемые прокурорами. Основные положения проиллюстрированы примерами прокурорской практики.

Ключевые слова: прокурорский надзор, сфера ЖКХ, жилищные права граждан, правовая основа, типичные нарушения

Жилищно-коммунальное хозяйство (далее – ЖКХ) играет фундаментальную роль в обеспечении конституционного права граждан на жилище и качественные жилищно-коммунальные услуги. Надзор органов прокуратуры в этой сфере направлен на защиту жилищных прав граждан, предотвращение нарушений законодательства, обеспечение законности в управлении жилищным фондом и оказании коммунальных услуг.

Правовые основы и организация прокурорского надзора. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 03.03.2017 № 140 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в жилищно-коммунальной сфере»[1] (далее – приказ № 140) определяет надзор в ЖКХ в качестве приоритетного направления деятельности органов прокуратуры. Согласно пункту 1.1 этого приказа, вопросы организации надзора в жилищно-коммунальной сфере и обеспечения соблюдения жилищных прав граждан остаются одними из приоритетных направлений прокурорской деятельности.

Жилищный кодекс Российской Федерации устанавливает правовую базу для жилищных отношений. Статья 40 Конституции Российской Федерации закрепляет право каждого на жилище и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления создавать условия для реализации граждан своего права на жилище.

В соответствии с Указанием Генерального прокурора Российской Федерации от 01.09.2022 № 491/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства при переселении граждан из ветхого и аварийного жилья»[2] приоритетным направлением деятельности прокуроров является защита прав граждан при переселении из аварийного жилищного фонда и капитальном ремонте многоквартирных домов.

Типичные нарушения в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Практика прокурорского надзора показывает, что жилищно-коммунальная сфера остаётся одной из наиболее подверженных правонарушениям. Прокурорские проверки выявляют систематические нарушения на различных направлениях.

Наиболее распространённые нарушения касаются процедур выбора управляющих организаций и оформления договорных отношений с собственниками жилых помещений многоквартирных домов. Проверки фиксируют случаи ненадлежащего выполнения работ по содержанию и эксплуатации жилищного фонда, несоблюдение сроков проведения текущего и капитального ремонта, недостаточное качество выполняемых работ.

Нарушения при начислении платы за жилищно-коммунальные услуги являются системной проблемой. Выявляются факты начисления платежей, не соответствующих действительно оказанным услугам, включение в счета

[1] Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в жилищно-коммунальной сфере : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 03.03.2017 № 140 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства при переселении граждан из ветхого и аварийного жилья: Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 01.09.2022 № 491/7// Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

необоснованных расходов. По практике прокурорского надзора в одном из регионов нашей страны в 2024 году по представлениям прокуроров произведен перерасчет платы гражданам в размере около 3,2 млн рублей.

Завышение тарифов на коммунальные ресурсы остаётся актуальной проблемой. В ходе проверок установлены факты включения в тарифы экономически неподтвержденных расходов. В результате прокурорского вмешательства регулирующим органом была произведена корректировка размера необходимой валовой выручки путём её снижения на десятки миллионов рублей.

Нарушения законодательства при переселении граждан из ветхого и аварийного жилья составляют отдельную категорию. Выявляются случаи установления сроков сноса аварийных домов и расселения граждан без учета изменений технического состояния. В ходе проверок установлены ситуации, когда органы местного самоуправления не принимали необходимые меры по ускоренному расселению аварийных домов, что требовало судебного вмешательства. По инициативе прокуроров суды принимали решения об изъятии принадлежащего гражданам жилья и выплате выкупной стоимости.

Серьёзные нарушения выявляются при проведении капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов. Прокурорами установлены факты ненадлежащего исполнения подрядчиками работ, в результате чего были выявлены дефекты. Выявлены нарушения при размещении сведений о техническом состоянии домов в государственной информационной системе ЖКХ, недостатки в контроле за ходом проведения капитального ремонта.

Нецелевое расходование бюджетных средств, предназначенных для строительства и ремонта жилищного фонда, остаётся серьёзной проблемой. Прокуроры выявляют случаи использования выделяемых бюджетных ассигнований в целях, не предусмотренных программами развития.

Недостаточная подготовка к отопительному сезону и нарушения при его прохождении создают угрозу здоровью и жизни граждан. Проверки показывают факты формирования топливных запасов ниже нормативных уровней, использования топлива ненадлежащего качества, нарушения в работе котельных.

Практические примеры прокурорского вмешательства. Анализ результатов надзорной деятельности демонстрирует эффективность прокурорского реагирования на выявленные нарушения. В одном из регионов прокурорской проверкой МКП «Теплоцентраль» установлены нарушения порядка начисления платы за коммунальную услугу теплоснабжения. По представлению прокурора должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности, жителям произведен перерасчет на сумму более 39 тысяч рублей.

В другом случае прокурор района организовал проверку информации об отсутствии водоснабжения в домах. Установлено, что МУП превышено расчетное время ликвидации аварии на центральном водопроводе.

По представлению прокурора водоснабжение восстановлено, директор предприятия привлечен к административной ответственности по части 2 статьи 7.23 КоАП РФ.

Успешным примером является деятельность прокуроров при переселении граждан из аварийных домов. Так районной прокуратурой установлено ухудшение технического состояния многоквартирного жилого дома. При недостаточном действии администрации района прокурор предъявил в суд 15 исков в интересах собственников жилых помещений об изъятии жилья и выплате выкупной стоимости. Суд удовлетворил все исковые требования, аварийный дом полностью расселен, гражданам выплачено денежное возмещение в размере 12,7 млн рублей.

В сфере тарифного регулирования прокурорами в ходе судебного разбирательства оспорено решение регулятора об установлении тарифов на питьевую воду, поставляемую МУП «Энский водоканал», ввиду включения в необходимую валовую выручку предприятия экономически неподтвержденных расходов на сумму более 32 млн рублей.

Формы и средства прокурорского реагирования. При выявлении нарушений законодательства в ЖКХ прокуроры применяют полный комплекс мер прокурорского реагирования. Основной формой остаётся внесение представлений об устранении нарушений закона в адресованные организации, органы управления жилищно-коммунальной сферой, органы местного самоуправления. Представления содержат конкретное описание нарушений со ссылками на нормативные акты и требованиями об их устранении.

В соответствии с пунктом 1.2 приказа № 140 прокуроры используют весь комплекс мер прокурорского реагирования для реального устранения выявляемых нарушений. При наличии нарушений прокуроры опротестовывают незаконные правовые акты, направляют в суды исковые заявления о защите прав граждан, выносят постановления о возбуждении производства по делам об административных правонарушениях.

Контроль исполнения актов прокурорского реагирования составляет неотъемлемую часть надзорной деятельности. Прокурор осуществляет мониторинг принятых мер, проверяет фактическое устранение выявленных нарушений, восстановление нарушенных прав граждан. При неисполнении требований представления прокурор вправе привлечь виновных должностных лиц к административной ответственности по статье 17.7 КоАП РФ.

Взаимодействие органов прокуратуры с другими контролирующими органами повышает эффективность выявления нарушений. По инициативе прокуратуры правительствами регионов принимаются решения о выделении дополнительного финансирования на ремонт и модернизацию систем водоснабжения, на проведение капитального ремонта многоквартирных домов.

Успешность прокурорского надзора в ЖКХ зависит от своевременного выявления нарушений, глубокого анализа причин их возникновения, установления путей решения. Это требует постоянного мониторинга со-

стояния законности, взаимодействия с общественными объединениями, средствами массовой информации, систематического изучения судебной практики.

Информация об авторе

А.Ю. Сердюк *– старший преподаватель кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в гражданском, арбитражном и административном процессе Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации.*

Научная статья
УДК 34

ПРАВОВЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРОКУРОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ

Елена Анатольевна ТАЛЬЯ
Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, Санкт-Петербург, Россия, etalya@bk.ru

Аннотация. Статья посвящена роли транспортной прокуратуры в системе обеспечения транспортной безопасности России. Рассматривается место транспортных прокуроров как ключевого элемента публично-правового механизма. Анализируются их нормативно закрепленные полномочия и основные направления надзорной деятельности, включая контроль за соблюдением антитеррористического законодательства и защиту прав граждан. Особое внимание уделяется превентивной функции прокуратуры и ее координационной роли среди правоохранительных органов. Подчеркивается значимость права законодательной инициативы прокурора для совершенствования правового поля. Эффективность деятельности подтверждается статистическими данными по выявленным правонарушениям. Делается вывод о системообразующей функции прокуратуры в обеспечении законности и безопасности на транспорте.

Ключевые слова: транспортная безопасность, прокурорский надзор, надзор за транспортной безопасностью, транспортный прокурор, контрольно-надзорная деятельность, обеспечение законности на транспорте, правовое обеспечение безопасности

Обеспечение должного уровня транспортной безопасности, являясь одним из ключевых приоритетов государственной политики, находится в прямой зависимости от качества и полноты сформированного нормативного правового массива. Указанный массив регулирует весь спектр общественных отношений в транспортной отрасли, как на уровне отдельных

видов транспорта, так и в целом. Следовательно, разработка и имплементация эффективных правовых средств обеспечения транспортной безопасности представляется критически важным фактором для защиты государственных и частных интересов, а также для поддержания стабильного и безопасного функционирования транспортного комплекса страны.

Неотъемлемой и ключевой составляющей данного правового механизма выступает система надзора за исполнением законодательства, где особая роль отведена органам прокуратуры. В рамках самой прокуратуры надзорную деятельность за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере в Российской Федерации осуществляют специально уполномоченные структурные подразделения – транспортные прокуроры. Институциональные основы их деятельности, включая полномочия и функции транспортных прокуратур различного уровня (приравненных к прокуратурам субъектов Российской Федерации и действующих на правах районных), закреплены в приказе Генерального прокурора Российской Федерации № 211 от 15.07.2011. Детализация же разграничения компетенции между территориальными, военными и специализированными прокуратурами, к которым относятся и транспортные, в дальнейшем конкретизирована в приказе Генерального прокурора № 84 от 07.05.2008.

В этой связи важно подчеркнуть, что транспортный прокурор в сфере железнодорожного, воздушного и водного транспорта реализует свои полномочия как интегральный элемент публично-правового механизма обеспечения законности. Его многогранная деятельность охватывает не только надзор за соблюдением законодательства, но и охрану прав и свобод граждан, выявление и пресечение противоправных деяний, а также применение мер юридической ответственности к правонарушителям. Транспортные прокуроры осуществляют мониторинг исполнения нормативных требований в области безопасности, антитеррористической защищенности, защиты прав пассажиров и инициируют акты прокурорского реагирования по результатам проведенных проверок. Не случайно в научной литературе подчеркивается особая значимость этого направления. Как верно отмечает Агапов П.В., «прокурорский надзор за исполнением законов в сфере транспортной безопасности представляет собой специализированное направление надзорной деятельности, ориентированное на обеспечение правового режима защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства»[1].

Данная деятельность носит также ярко выраженный превентивный характер в отношении преступлений террористической направленности и способствует системному повышению уровня защищенности транспортного комплекса. Эффективность надзора достигается не только посредством системного правового контроля, но и благодаря активной межведомственной координации, которую проводят прокуроры.

Правовой основой для такой работы служат федеральные законы «О прокуратуре Российской Федерации» и «О транспортной безопасности», а ведомственные акты Генерального прокурора Российской Федера-

ции детализируют порядок осуществления надзора. Эти документы регламентируют организацию оперативного реагирования прокурора на инциденты, устанавливают процедуры контроля за реализацией мер безопасности и определяют порядок дачи правовой оценки выявленным нарушениям.

Для выполнения своих задач прокурор в рамках установленной компетенции наделен широким арсеналом полномочий. В их число входит право проводить проверочные мероприятия, истребовать необходимые документы и информацию, давать официальную правовую оценку действиям (или бездействию) субъектов транспортных отношений и выносить обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений.

Так, в качестве примера, можно рассмотреть функциональные аспекты прокурорской деятельности по надзору за исполнением законов на железнодорожном транспорте, которые включают в себя:

осуществление надзора за законностью правоприменительной практики, включая исполнение законодательства о противодействии терроризму и транспортной безопасности;

обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина в границах железнодорожной инфраструктуры, независимо от организационно-правового статуса субъектов хозяйствования;

применение административно-правовых инструментов прокурорского реагирования, таких как внесение представлений, возбуждение производств по делам об административных правонарушениях и привлечение виновных лиц к установленной законом ответственности.

При этом прокурорский надзор институционально встроен в публично-правовой механизм, регламентирующий реализацию правомочий и обязанностей субъектов правоотношений в транспортной сфере. Именно посредством надзорной деятельности обеспечивается своевременная идентификация и устранение нарушений, установление причинно-следственных связей, способствовавших противоправному поведению, и реализация превентивных мер. Важность координационной составляющей в этой работе подчеркивает Поминов А.А., указывая, что «важнейшим средством достижения целей прокурорской деятельности является координация прокуратурой действий правоохранительных органов по борьбе с преступностью... Данная функция позволяет обеспечить комплексный подход к решению задач обеспечения правопорядка и безопасности в стратегически важных отраслях, к которым относится и транспортный комплекс» [2, с. 91]. Таким образом, законность на транспорте обеспечивается в рамках тесного координационного взаимодействия прокуратуры с контролирующими и правоохранительными структурами, что формирует комплексную и многоуровневую систему защиты инфраструктуры от потенциальных угроз.

Кроме того, нельзя недооценивать право законодательной инициативы, которым обладает прокурор. Это полномочие позволяет ему активно влиять на правотворческий процесс, внося предложения по совершенствованию законодательства, отмене или изменению нормативных актов, в том числе тех, что признаны спорными или не соответствующими действую-

щему законодательству. На важность этого направления указывает Генеральный прокурор Российской Федерации Александр Гуцана, призвавший в ходе 596-го пленарного заседания Совета Федерации: «активизировать системный диалог между органами прокуратуры и региональными законодательными собраниями и органами местного самоуправления», поскольку, по его словам, «прокуратура располагает уникальной информацией о том, как работают законы, где возникают пробелы или злоупотребления»[1].

О значимости и высокой эффективности деятельности транспортного прокурора в обеспечении законности и защиты прав граждан красноречиво свидетельствует официальная статистика. Так, по данным на 2024 год[2], количество выявленных правонарушений в транспортной сфере достигло 14 383 (для сравнения, в 2023 году этот показатель составил 13 514). В целях их устранения прокурорами было внесено 3 285 (3 066) представлений. По итогам рассмотрения этих представлений к дисциплинарной ответственности было привлечено 1 987 (2 102) должностных лиц, а по удовлетворенным протестам прокуроров отменено и изменено 880 (900) незаконных правовых актов. И это далеко не полный перечень всех принятых мер прокурорского реагирования.

Подводя итог, можно констатировать, что прокурор выполняет системообразующую функцию в публично-правовом механизме обеспечения транспортной безопасности. Он обеспечивает режим законности и безопасности на транспорте через комплексную реализацию контрольно-надзорных и юрисдикционных полномочий, действенную превенцию правонарушений и надежную защиту прав всех участников транспортных отношений.

Список источников

1. Агапов П.В. Административно-правовое обеспечение транспортной безопасности в Российской Федерации: монография / П.В. Агапов. Москва: Юрлитинформ, 2019. 216 с.

2. Поминов А.А. Координационная деятельность прокуратуры Российской Федерации: современные проблемы и пути их решения // А.А. Поминов. Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2022. № 2 (82). С. 88–94.

Информация об авторе

Е.А. Талья *– старший помощник Санкт-Петербургского транспортного прокурора.*

[1] https://senatinform.ru/news/gutsan_regionalnye_prokurory_dolzhny_aktivnee_uchastvovat_v_zakonotvorchestve/

[2] https://epp.genproc.gov.ru/ru/sztp/activity/statistics/office/result/e5657700/

Научная статья
УДК 347.9

ВОПРОСЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СЛУЧАЕ УРЕГУЛИРОВАНИЯ НАЛОГОВОГО СПОРА ЧЕРЕЗ МЕДИАЦИЮ

Анна Александровна ТАРАСОВА
НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, Москва, Россия
antara.2402@yandex.ru

Аннотация. В настоящей статье рассматриваются актуальные проблемы правового регулирования медиации в налоговой сфере, предлагаются конкретные меры по совершенствованию законодательства, повышению эффективности внесудебного урегулирования налоговых конфликтов. Автором обращено внимание на вопросы прокурорского надзора в связи с использованием медиативных техник в налоговых правоотношениях.

Ключевые слова: налоги, экономическая безопасность, медиатор, медиация, прокурор

Альтернативные способы разрешения конфликтов предусматривают возможность урегулирования споров посредством привлечения независимого посредника – медиатора. Правовое регулирование данной процедуры осуществляется Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»[1] (далее – Закон о медиации).

Законодательством четко определен перечень споров, не подлежащих урегулированию посредством медиации. К ним относятся: коллективные трудовые споры; споры, затрагивающие права и законные интересы третьих лиц, не участвующих в медиации, или публичные интересы (часть 5 статьи 1 Закона о медиации).

Налоговые правоотношения обладают ярко выраженным публично-правовым характером. При этом, с одной стороны, налоговое законодательство устанавливая досудебный порядок урегулирования споров никак не упоминает медиацию. С другой – в действующем законодательстве отсутствует как прямой запрет, так и специальное разрешение на применение медиации в налоговых спорах.

Тем не менее практика демонстрирует, что такие процедуры вполне возможны. Показательный пример – соглашение между МИФНС России № 21 по г. Санкт-Петербургу и ООО «Риф», в рамках которого посредством медиации были уточнены обязательства налогоплательщика [1].

Привлекательность медиации определяется рядом характеристик: добровольность; обеспечение конфиденциальности информации; четкая регламентация процедуры; оперативность урегулирования конфликта;

[1] Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации) : Федеральный закон от 27 июля 2010 № 193-ФЗ // Российская газета. 2010. № 168.

экономическая эффективность; возможность выбора медиатора и условий для проведения процедуры; высокая вероятность исполнимости медиативных соглашений. Эти качества делают медиацию перспективным инструментом для урегулирования разногласий между налоговыми органами и налогоплательщиками – при условии создания необходимой нормативно-правовой базы. Без четких правовых ориентиров остаются открытыми вопросы о пределах допустимости медиации.

Особый интерес представляет письмо ФНС России от 17.08.2023 N БВ-4-7/10590 «Об основных принципах урегулирования споров (мировых соглашений)»[1].

В названном документе разъяснены основные принципы заключения налоговыми органами соглашений об урегулировании споров (мировых соглашений) при обжаловании ненормативных актов о взыскании налогов и сборов, доначисленных в рамках налогового контроля.

В частности, отмечено, что соглашения об урегулировании споров могут заключаться как по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, так и по спорам о взыскании недоимки, доначисленной по результатам налоговой проверки, так как в основе таких споров имеет место имущественное требование к налогоплательщику об уплате налогов. Соглашения об урегулировании споров (мировые соглашения) не могут быть заключены по делам об оспаривании нормативных актов и делам об административных правонарушениях. Недопустимо, чтобы соглашение предусматривало, например, снижение применимой налоговой ставки, изменение порядка расчета пени, освобождение от уплаты налогов за определенный период или по конкретным операциям.

Полагаю, что данное разъяснение очень необходимо, полезно и своевременно в условиях популяризации медиации, в том числе налоговой медиации.

Внедрение медиации в налоговые споры в Российской Федерации требует комплексного подхода, включающего в себя не только законодательное закрепление этой возможности, но и детальную регламентацию процедуры на всех этапах. Поскольку в настоящее время отсутствует четкое правовое основание для применения Закона о медиации к налоговым правоотношениям. необходимо внести соответствующие изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации.

Первостепенная задача – четкое определение правового статуса налогового медиатора. Его роль значительно отличается от медиатора в других сферах, поскольку он имеет дело со спорами, затрагивающими публичные интересы, а также вопросы реализации экономически важных прав и обязательств. Поэтому к квалификации налогового медиатора следует предъявлять повышенные требования. Предлагается установить требования к образованию и обучению (например, не менее двух лет в экономической

[1] Об основных принципах урегулирования споров (мировых соглашений) : Письмо ФНС России от 17.08.2023 N БВ-4-7/10590. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/407522496/ (дата обращения: 28.11.2025).

или юридической сфере при наличии высшего образования и дополнительное профессиональное образование в области налогов и сборов, а также медиации), что обеспечит необходимый уровень профессиональных компетенций. Кроме того, обязательное повышение квалификации каждые 3 года позволит медиаторам быть в курсе последних изменений законодательства и судебной практики. Это гарантирует объективность и эффективность медиации.

Следующий аспект – определение круга вопросов, подлежащих разрешению с помощью медиации в налоговых спорах. Не все конфликты поддаются урегулированию вне судебного процесса (медиабельны). Например, споры[1], касающиеся снижения применимой налоговой ставки, освобождения от уплаты налогов за определенные налоговые периоды, изменения правил исчисления пеней, освобождении налогоплательщика от уплаты налогов по определенным операциям не могут быть разрешены с участием медиатора. Это связано с тем, что такие решения затрагивают принципы налогового законодательства и могут привести к существенным потерям государственных доходов. Поэтому необходимо четко определить пределы компетенции налогового медиатора, указав, какие категории налоговых споров могут быть разрешены путем медиации, а какие – нет. Это позволит избежать злоупотреблений и обеспечит правовую защищенность как налогоплательщиков, так и государства.

Структура, содержание медиативного соглашения, достигнутого в ходе налогового спора, должны быть четко регламентированы (с учетом специфики). Необходимо предусмотреть механизмы контроля за выполнением договоренностей, а также порядок разрешения возможных споров, возникающих в связи с их исполнением.

Процедура проведения налоговой медиации также требует детальной регламентации. В частности, необходимо определить особенности начала и завершения процедуры, роль в данном процессе Межрегиональной инспекции Федеральной налоговой службы по управлению долгом, а также тарифные ставки по оплате труда медиатора, бремя распределения расходов на профессиональные услуги по организации и проведению процедуры медиации, порядок фиксации достигнутых договоренностей. Учитывая публично-правовой характер налоговых споров, важно предусмотреть обязательное протоколирование хода медиации, либо как минимум, предоставить сторонам право выбора по этому вопросу. Это позволит обеспечить соблюдение требований антикоррупционного законодательства и предотвратить возможные споры относительно того, какие именно договоренности были достигнуты в ходе медиации. Более того, нужно определить порядок взаимодействия медиатора с налоговыми органами, чтобы гарантировать законность и прозрачность процесса. Все эти меры направлены на обеспечение эффективности и правовой защищенности участников нало-

[1] Об основных принципах урегулирования споров (мировых соглашений) : Письмо ФНС России от 17.08.2023 N БВ-4-7/10590. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/407522496/ (дата обращения: 28.11.2025).

говых споров при использовании процедуры медиации. Детальная проработка всех указанных аспектов позволит создать надежную правовую основу для успешного внедрения медиации в налоговую сферу России.

В приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 24.10.2023 № 736 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в налоговой сфере»[1] акцентировано внимание прокуроров на необходимость принять дополнительные меры по укреплению законности в налоговой сфере и повышению качества и результативности прокурорского надзора за исполнением законодательства о налогах и сборах.

Налоги – мощный инструмент обеспечения экономической безопасности [2, с. 26–29], в связи с чем в условиях всесторонней популяризации практики урегулирования налоговых споров с помощью медиации[2] перед органами прокуратуры может встать комплекс новых задач, среди которых: систематический мониторинг правоприменительной практики в области применения налоговой медиации; оценка соответствия заключенных медиативных соглашений требованиям налогового законодательства.

Список источников

1. Арзуманова Л.Л. Перспективы проведения процедуры медиации с налоговыми органами: доводы за и против // Л.Л. Арзуманова. Медиатор РФ. 2023. № 6. URL: https://медиатор.рф/government/perspektivy-provedeniya-protsedury-mediatsii-s-nalogovymi-organami-dovody-za-i-protiv/?sphrase_id=527863 (дата обращения: 28.11.2025).

2. Акчурина А.М., Ибрагимова Г.М., Тагирова А.А. Налоги как фактор обеспечения экономической безопасности региона // А.М. Акчурина, Г.М. Ибрагимова, А.А. Тагирова. Экономика и управление: научно-практический журнал. 2023. № 6. С. 26–29.

Информация об авторе

А.А. Тарасова *– научный сотрудник отдела научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в сфере федеральной безопасности, межнациональных отношений и противодействия экстремизму НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации.*

[1]Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в налоговой сфере: Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 24 октября 2023 г. № 736 // Гарант: информационно-правовой портал. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/407798559/ (дата обращения: 28.11.2025).

[2]ФНС России реализует проект по разрешению конфликтов в налоговых правоотношениях [Электронный ресурс] // Медиатор РФ. – URL: https://медиатор.рф/government/fns-rossii-realizuet-proekt-po-razresheniyu-konfliktov-v-nalogovykh-pravootnosheniyakh/ (дата обращения: 28.11.2025).

Научная статья
УДК 34

РОЛЬ ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЙ В УГОЛОВНОМ ПРЕСЛЕДОВАНИИ ЗА СОЗДАНИЕ НЕКОММЕРЧЕСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ, ПОСЯГАЮЩЕЙ НА ЛИЧНОСТЬ И ПРАВА ГРАЖДАН (СТ. 239 УК РФ)

Кирилл Игоревич ТИМОЩУК
Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, Санкт-Петербург, Россия, kirill_timoshhuk@rambler.ru

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые вопросы реализации правовых позиций Верховного суда РФ при осуществлении уголовного преследования за создание некоммерческой организации, посягающей на личность и права граждан. Обращается внимание на необходимость использования правовых рекомендаций в процессе доказывания обстоятельств, характеризующих субъект уголовного преследования.

Ключевые слова: правовые позиции, Верховный суд РФ, создание некоммерческой организации, личность и права граждан, уголовное преследование.

В целях определения роли правовых позиций Верховного суда РФ в уголовном преследовании по делам о создании некоммерческой организации, посягающей на личность и права граждан, следует прежде всего очертить круг решений (постановлений Пленума Верховного суда РФ), подлежащих применению в рассматриваемой ситуации.

Тот факт, что законодатель отнес рассматриваемое преступление к числу преступлений против здоровья населения и общественной нравственности, а также то, что в диспозиции статьи 239 УК РФ речь идет об уголовной ответственности за создание такой некоммерческой организации, деятельность которой сопряжена с насилием над гражданином, иным причинением вреда их здоровью (ч. 1 ст. 239 УК РФ), с побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или к совершению иных противоправных деяний (ч. 2 ст. 239 УК РФ), свидетельствуют о том, что речь идет о создании организации, посягающей на конституционные права и свободы гражданина. Следовательно, при осуществлении уголовного преследования лиц, виновных в совершении указанного преступления, и при отправлении правосудия необходимо руководствоваться правовыми позициями, в соответствии с которыми прежде всего «права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного само-

управления и обеспечиваются правосудием»[1], а кроме того, учитывая «положение ч. 1 ст. 46 Конституции РФ, гарантирующей каждому право на судебную защиту его прав и свобод, суды обязаны обеспечить надлежащую защиту прав и свобод человека и гражданина путем своевременного и правильного рассмотрения дел»[2].

Поскольку речь идет о защите прав человека и гражданина, признаваемых и на международном уровне, Пленум Верховного суда РФ в рассматриваемом постановлении подчеркивает необходимость учитывать общепризнанные принципы и нормы международного права, закрепленные в международных пактах, конвенциях и иных документах. Международные договоры, участницей которых продолжает оставаться Российская Федерация, также являются в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации составной частью ее правовой системы.

Принимая во внимание, что виновными в совершении рассматриваемого преступления могут оказаться не только граждане Российской Федерации, владеющие русским языком, важными представляются и положения, согласно которым в соответствии с ч. 2 ст. 26 Конституции РФ и в соответствии с положениями ч. 2 ст. 18 УПК РФ «суд обязан разъяснить и обеспечить участвующим в деле лицам право делать заявления, давать объяснения и показания, заявлять ходатайства, подавать жалобы и выступать в суде на родном языке или другом языке, которым они владеют, а также пользоваться услугами переводчика»[3].

Как уже подчеркивалось, в соответствии с положениями ст. 239 УК РФ, ответственность наступает за создание некоммерческой организации с определенными противоправными целями, что не исключает вероятности попыток заинтересованных лиц зарегистрировать общественное объединение для сокрытия истинных целей его создания. В соответствии с ч. 5 ст. 13 Конституции РФ запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. Поэтому, как подчеркивается в рассматриваемом Постановлении Пленума Верховного суда РФ, «суду необходимо тщательно исследовать и оценить в совокупности все представленные письменные и вещественные доказательства, показания свидетелей и другие доказательства, свидетельствующие о целях, задачах, фактической деятельности общественных объединений»[4]. При этом должен соблюдаться конституционный принцип презумпции невиновности, пока вина того или лица (или лиц) не будет доказана и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Не менее значимым является и соблюдение принципа недопустимости использования доказательств, полученных с нарушением закона (ч. 2 ст. 50 Конституции РФ).

---

[1] О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия : Постановление Пленума Верховного суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8. П. 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Там же.

[3] Там же. П. 9.

[4] Там же. П. 11.

В соответствии с положениями ст. 15 УК РФ создание некоммерческой организации, посягающей на личность и права граждан (ст. 239 УК РФ) отнесено к тяжким преступлениям. Следовательно, допустимым является в процессе предварительного расследования проведение таких следственных действий, которые связаны с необходимость ограничения права гражданина на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, и, в первую очередь, контроль и запись переговоров, которые могут проводиться только по уголовным делам средней тяжести, тяжких и особо тяжких преступлениях (ч. 1 ст. 186 УПК РФ). При рассмотрении соответствующих ходатайств суды также должны руководствоваться законом и существующими правовыми позициями Верховного суда РФ[1].

В то же время следует помнить, что в соответствии с ч. 6 ст. 15 УК РФ при наличии смягчающих наказание обстоятельств и при отсутствии отягчающих наказание обстоятельств суд вправе изменить категорию преступления на менее тяжкую, но не более чем на одну категорию. Однако пленум Верховного суда РФ при этом подчеркивает, что обоснование принятого решения должно стать значимой составной частью описательно-мотивировочной части обвинительного приговора наряду с другими вопросами, и найти отражение в его резолютивной части[2]. Иными словами, решение об изменении категории преступления на менее тяжкую не может быть принято в процессе досудебного производства.

По делам о преступлениях, предусмотренных ст. 239 УК РФ, весьма вероятной представляется необходимость назначения и производства судебных экспертиз различных видов и классов. Особое значение имеют, как представляется, экспертизы, назначаемые для решения вопросов о наличии либо отсутствии в высказываниях тех или иных лиц или в распространяемых материалах слов и рисунков, побуждающих граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или к совершению иных противоправных деяний. В таком случае не вызывает сомнений необходимость руководствоваться положениями, изложенными в постановлении Пленума Верховного суда РФ, которое посвящено вопросам, возникающим у судов при применении норм УПК РФ, регулирующих производство судебной экспертизы по уголовным делам.[3]

В свою очередь, при квалификации содеянного по ст. 239 УК РФ следует также руководствоваться правовыми позициями Пленума Верховного суда РФ, высказанными по вопросам применения законодательства об уголовной ответственности за создание преступного сообщества (преступной

---

[1] О некоторых вопросах, связанных с применением статей 23 и 25 Конституции РФ : постановление Пленума Верховного суда РФ от 24 декабря 1993 г. № 13. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] О практике применения судами положений части 6 статьи 15 Уголовного кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного суда РФ от 15 мая 2018 г. № 10. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] О судебной экспертизе по уголовным делам : постановление Пленума Верховного суда РФ от 21 декабря 2010 г. № 28. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

организации) в целях совместного совершения одного или нескольких тяжких или особо тяжких преступлений либо за руководство преступным сообществом (преступной организацией) или входящими в него (нее) структурными подразделениями, а равно за участие в преступном сообществе (преступной организации). Необходимо учитывать, что организация преступного сообщества (преступной организации) или участие в нем (ней) отнесены законодателем к числу преступлений против общественной безопасности, т.е. имеет принципиально другой объект преступного посягательства, хотя и объект преступного посягательства деяния, предусмотренного ст. 239 УК РФ, в научной литературе тоже представляется неоднозначным [1–3], а данный вопрос уже становился предметом рассмотрения в других работах автора [4]. Для решения вопросов о разграничении составов ст. 239 УК РФ т ст. 210 УК РФ следует руководствоваться разъяснениями Пленума Верховного суда РФ о том, какими признаками характеризуется преступное сообщество (преступная организация), за создание, руководство или участие в преступной деятельности которой ответственность наступает по ст. 210 УК РФ[1].

Суду и субъектам, осуществляющим уголовное преследование, следует также учитывать, что создание религиозного или общественного объединения, посягающего на личность и права граждан, может быть сопряжено с посягательствами на половую свободу и половую неприкосновенность граждан. В таком случае следует руководствоваться правовыми рекомендациями, нашедшими отражение в Постановлении Пленума Верховного суда РФ от 4 декабря 2014 года № 16 «О судебной практике по делам о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности».

Кроме того, результаты изучения судебной и следственной практики свидетельствуют о том, что несовершеннолетние могут принимать участие в различных активностях как религиозного или общественного объединения, деятельность которого сопряжена с насилием над гражданами или иным причинением вреда их здоровью, так и некоммерческой организации (включая некоммерческую организацию, действующую в качестве иностранного агента) либо структурного подразделения иностранной некоммерческой неправительственной организации, деятельность которых сопряжена с побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или к совершению иных противоправных деяний. Данные обстоятельства обусловливают необходимость учитывать правовые рекомендации, сформированные Пленумом Верховного суда РФ в целях обеспечения единства судебной практики по делам о преступлениях несовершеннолетних[2]. При этом, под насилием, с учетом систематического толкования

[1] О судебной практике рассмотрения уголовных дел об организации преступного сообщества (преступной Организации) или участии в нем (ней) : Постановление Пленума Верховного суда РФ от 10.июня 2010 г. № 12. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних : Постановление Пленума Верховного суда РФ от 1 февраля 2011 г. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

уголовного закона, следует понимать, прежде всего, физическое насилие, т. е. умышленное неправомерное причинение либо покушение на причинение физического вреда другому человеку (смерти, вреда здоровью, физической боли, физических страданий, беспомощного состояния, утраты физической свободы) против или помимо его воли, а насильственное причинение физического вреда может совершаться любым способом, в том числе путем гипноза [5].

Самостоятельного внимания требуют и правовые рекомендации, касающиеся назначения наказания[1], а также назначения и изменения видов исправительных учреждений.[2]

Однако, круг правовых рекомендаций, которые подлежат применению по делам о преступлениях рассматриваемого вида, не исчерпывается правовыми позициями Верховного суда РФ по уголовным делам. Поскольку в ст. 239 УК РФ законодатель использует понятия «религиозное или общественное объединение, «некоммерческая организация», «некоммерческая организация, действующая в качестве иностранного агента», «иностранная некоммерческая неправительственная организация», для правильного понимания сущности и содержания указанных понятий следует руководствоваться правовыми рекомендациями по определению признаков таких организаций, которые содержатся не только в Конституции РФ, но и в федеральных законах[3].

Кроме того, следует учитывать также правовые позиции, которые нашли отражение в постановлении Пленума Верховного суда РФ от 27 декабря 2016 года № 64[4].

Таким образом, представляется обоснованным вывод о том, что в целях формирования единой правоприменительной практики в процессе уголовного преследования виновных лиц и судебного рассмотрения уголовных дел о совершении преступления, предусмотренного ст. 239 УК РФ, настоятельной необходимостью является использование в едином контексте правовых рекомендаций, нашедших отражение в соответствующих положениях Конституции РФ, общепризнанных принципах и нормах международного права, закрепленных в международных пактах, конвенциях и иных документах, а также международных договорах, участницей кото-

---

[1] О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания : постановление Пленума Верховного суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 58. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] О практике назначения и изменения судами видов исправительных учреждений : постановление Пленума Верховного суда РФ от 29 мая 2014 г. № 9. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] О свободе совести и о религиозных объединениях : федеральный закон от 26 сент. 1997 г. № 125-ФЗ (с изм. и доп. от 31.07.2025 № 319-ФЗ); О некоммерческих организациях : федеральный закон от 12 янв. 1996 № 7-ФЗ (с изм. и доп. от 28.11.2025 № 431-ФЗ); О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием : федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 255-ФЗ (с изм. и доп. от 21.04.2025 № 100-ФЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[4] О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел, связанных с приостановлением деятельности или ликвидацией некоммерческих организаций, а также запретом деятельности общественных или религиозных объединений, не являющихся юридическими лицами : постановление Пленума Верховного суда РФ от 27.12.2016 № 64. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

рых продолжает оставаться Российская Федерация, федеральных законах, постановлениях Пленума Верховного суда РФ. При этом следует признать, что соответствующие правовые позиции высших судебных органов играют в указанной системе актов и норм связующую роль, раскрывая и разъясняя позицию законодателя в наиболее сложных ситуациях. Принимая во внимание, что следственная и судебная практика по делам о преступлениях, предусмотренных ст. 239 УК РФ, в настоящее время немногочисленна и иногда противоречива, что для ее формирования необходимо применение в едином контексте положений, содержащихся в различных правовых актах, в целях совершенствования и унификации правоприменительной практики формулирование правовых позиций Верховного суда РФ по рассматриваемому кругу вопросов в самостоятельном постановлении представляется насущной необходимостью.

Список источников

1. Уголовный кодекс Российской Федерации. Комментарий / под ред. А.В. Наумова. М. : Юристъ, 1996. С. 824.

2. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) : практическое пособие : в 2-х т. / А.В. Бриллиантов, Г.Д. Долженкова, Э.Н. Жевлаков, Ю.Е. Пудовочкин ; под ред. А.В. Бриллиантова ; Российская академия правосудия. 2-е изд. Москва : Проспект, 2015. Том 2. С. 701.

3. Фокин М.С. Уголовно-правовая характеристика организации религиозных объединений, посягающих на личность и права граждан : дис. … канд. юрид. наук: 12.00.08. Омск, 2000. С. 85–86.

4. Тимощук К.И. Вопросы ответственности за участие в деятельности некоммерческой организации, посягающей на личность и права граждан// Общество, право, правосудие: традиционализм и новые парадигмы : монография / Г.Б. Андреева, Е.Р. Архипкина, М.С. Галиев [и др.]. Воронеж : Издательство ООО "РИТМ", 2024. С. 104–118.

5. Шарапов Р.Д. Актуальные вопросы квалификации насильственных преступлений // Уголовное право. 2015. № 1. С. 114.

Информация об авторе

К.И. Тимощук *– старший преподаватель кафедры общегуманитарных и социально-экономических дисциплин Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат физико-математических наук.*

Научная статья
УДК 347.9

ХАРАКТЕРНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В НАЛОГОВОЙ СФЕРЕ

Виталий Викторович ФИРСОВ
Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, Санкт-Петербург, Россия, vitaliy-viktorovich@list.ru

Аннотация. Статья посвящена характерным особенностям осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в налоговой сфере.

Ключевые слова: прокурорский надзор, налоговая сфера, законодательство

Государственная власть и общество всё в большей степени осознают значимость налогообложения в жизни страны, в формировании экономически развитой фискальной системы и в укреплении гражданского общества. Российский конституционный финансовый контроль является неотъемлемым элементом хозяйственного управления. Для эффективного и продуктивного использования бюджетных средств использования и распределения финансов необходим строгий контроль за данной сферой [1, с. 25].

Прокурорский надзор за исполнением законодательства в налоговой сфере является тем самым инструментом и функцией государства, благодаря которому выявляются и ликвидируются недочеты работы правоохранительных и контролирующих органов.

Анализируя налоговое законодательство [2, с. 33] можно охарактеризовать необходимость прокурорский надзор за исполнением законодательства в налоговой сфере, как комплексное изучение эффективности, законности и достоверности осуществления хозяйственных действий на основе использования предусмотренных законодательными актами нормативных форм отчётности и иной информации, в сочетании с изучением фактического состояния объекта хозяйствования.

Прокурорский надзор за исполнением законодательства в налоговой сфере является процессом, состоящим из нескольких действий, а именно: наблюдение за налоговыми органами и их результатами работы; сопоставление результата выполненной работы с заданным планом работы; проверка показателей и анализирование выводов. Значение данного надзора заключается в содействии реализации налоговой политики государства, обеспечении процесса формирования и эффективного использования финансовых ресурсов [3, с. 10].

Генеральная прокуратура Российской Федерации осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации правоприменени-

тельные функции по обеспечению осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в налоговой сфере.

Вместе с тем, преобразования 2020–2025 гг., направленные на улучшения эффективности функций контроля и надзора за исполнением законодательства в налоговой сфере, расширение полномочий надзорных и контролирующих органов, в современной России можно заметить недостаточно высокие показатели работы фискальных органов, поэтому для разрешения данных препятствий нужны существенные меры решения и исправления, поэтому данная проблема является актуальной.

Недостаточно полная эффективность государственных контрольных органов связана с законодательством, а именно с нормативно-правовой основой, регулирующая компетенцию, полномочия и функции, а также саму процедуру осуществления деятельности фискальных органов. Соответственно правоохранительные и контролирующие органы не настроены должным образом на оптимизацию правил, определяющих регламентацию повышения эффективности практической деятельности органов контроля; нет четкого разграничения между полномочиями отдельных органов многие функции одного органа могут пересекаться с функциями другого; отсутствие определенного круга объектов налогового надзора, непосредственно связанного с неопределённостью алгоритма реагирования на правонарушения в налоговой системе [4, с. 10].

Недостаточная компетентность фискальных органов и слабый контроль их руководства – все это мешает осуществлению прокурорского надзора за исполнением законодательства в налоговой сфере и создает существенные недочеты.

Для разрешения проблемы оптимизации осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в налоговой сфере необходимы конкретные реформы и преобразования. К данным мерам можно отнести следующее:

1. разработка и утверждение простой и четкой законодательной базы, в которой будет расписаны конкретные полномочия, ответственность, функции, регламентация, разграничение и сам процесс;

2. ужесточение наказания за налоговые преступления;

3. ускорение компьютеризации в фискальных органах, введение новых инновационных технологий, чтобы уменьшить бумажный документооборот тем самым увеличить эффективность высокотехнологичного контроля и действенного отслеживания и пресечения налоговых правонарушений;

4. улучшение связи между другими контрольными органами правоохранительными органами и надзорными органами (прокуратура) для более тесного взаимодействия, чтобы вместе намного эффективнее проводить ревизии и противодействовать налоговой преступности.

Таким образом, исполнение данных мер будет способствовать целесообразному, эффективному и продуктивному функционированию проку-

рорского надзора за исполнением законодательства в налоговой сфере в Российской Федерации.

Государство, заинтересованное в упрочнении своего осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в налоговой сфере, экономической модернизации, духовном возрождении нации, сохранении и преумножении исторических основ, выражает и защищает фундаментальные интересы и ценности человека и гражданина, способствует развитию общества. В любом социальном правовом государстве общество стремится к выражению на системной основе и защите базовых экономических ценностей, имеющих значение для оптимизации развития всех ветвей власти и сопутствующих им правоотношений. Никакая другая политическая сила не способна выступать от имени всего общества, выражать интересы большинства граждан, формулировать цели и программы экономического развития, регламентированного Основным Законом страны [5, с. 51].

Правовая значимость прокурорского надзора за исполнением законодательства в налоговой сфере в сложившемся политико-правовом общении не вызывает сомнений. Рассматриваемый нами прокурорский надзор должен иметь особый правовой статус не только в контрольно-надзорной деятельности государства, но и в сфере налогового законотворчества.

Конституционно-правовое и экономическое развитие страны обеспечиваются проводимой государством фискальной политикой [6, с. 158]. Вместе с тем, Федеральная налоговая служба РФ не в полном объеме способна эффективно разрешать стоящие перед ней задачи в сфере обеспечения регулирования налогообложения (Статья 57 Конституции РФ).

Раскрывая характерные особенности осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в налоговой сфере, необходимо отметить то, что данная деятельность в сфере оказания нормативно-правовой помощи российским фискальным органам, также направлена на проверку полноты мер, принимаемых налоговыми органами к сбору налогов в целях повышения эффективности работы на данном направлении, систематизировании проводимых прокурорами аудиторских проверок, обеспечения их полноты и результативности.

При осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства в налоговой сфере, анализа полноты проверки нормативно-правовых мер, предпринимаемых налоговыми органами по сбору налогов, проводимый экономико-правовой анализ должен содержать конкретную информацию о наполняемости бюджетов за счет налогов и сборов и о структуре задолженности по налогам и сборам:

а) текущей задолженности физических лиц, ранее образовавшейся и невзысканной, а также на которую утрачено право взыскания и которая взыскивается в порядке ст. 48 НК РФ [7, с. 18];

б) задолженности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (начисленной по результатам налогового контроля, в том числе по организациям «зоны риска» НДС, и текущей задолженности);

в) задолженности отсутствующих организаций (организаций, по которым задолженность взыскивается службой судебных приставов, организаций по которым отказано в проведении процедур банкротства);

г) задолженности организаций банкротов.

Осуществление прокурорского надзора за исполнением законодательства в налоговой сфере в экономико-правовом фискальном механизме Российской Федерации подразумевает, в том числе, анализ мер принудительного взыскания налоговыми органами задолженности по налогам:

1. Соблюдение порядка направления требований об уплате налогов. Согласно ст. 70 НК РФ требование об уплате налога должно быть направлено налогоплательщику (ответственному участнику консолидированной группы налогоплательщиков) не позднее трех месяцев со дня выявления недоимки, если иное не предусмотрено настоящей статьей.

2. Своевременность и полнота принятых мер к взысканию налога, сбора, а также пени и штрафов за счет денежных средств, находящихся на счетах налогоплательщика (организации или индивидуального предпринимателя) в банках.

3. Соблюдение порядка приостановления операций по счетам, а также своевременность отмены приостановления операций по счетам (ст. 76 НК РФ).

4. Взыскание налога за счет иного имущества (ч. 7 ст. 46, 47 НК РФ).

Оптимизация рассматриваемой нами деятельности, как элемент надзора в сфере обеспечения регулирования налогообложения позволяет выявлять следующие типичные нарушения, допускаемые межрайонными налоговыми инспекциями:

– пропуск налоговым органом срока по вынесению решения о взыскании налога за счет имущества налогоплательщика в порядке ст. 47 НК РФ;

– пропуск налоговым органом срока по обращению в суд с исковым заявлением о взыскании налогов с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

– в результате ненадлежащей организаций работы по предупреждению и своевременному выявлению нарушений предельных сроков взыскания задолженности с использованием штатных возможностей информационного ресурса не направление налоговыми инспекциями в судебные органы заявления о взыскании причитающейся к уплате задолженности плательщика (ст.46, ст. 47 НК РФ), в связи с пропуском предельных сроков взыскания.

Соответственно, органами прокуратуры осуществляется правовой мониторинг соблюдения налоговыми органами порядка и сроков при обращении в суд с иском о взыскании налоговых санкций [8, с. 28]. Так, например, в соответствии с ч. 3 ст. 46 НК РФ и ч. 2 ст. 48 НК РФ заявление может быть подано в суд в течение шести месяцев после истечения срока исполнения требования об уплате налога. При этом необходимо обратить внимание на установленную ст. ст. 46 и 48 НК РФ возможность восстановления пропущенных сроков.

Вместе с тем, оптимизация осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в налоговой сфере предполагает то, что в соответствии со статьей 77 НК РФ арест имущества производится в случае неисполнения налогоплательщиком-организацией в установленные сроки обязанности по уплате налога, пеней и штрафов и при наличии у налоговых органов достаточных оснований полагать, что указанное лицо предпримет меры, чтобы скрыться либо скрыть свое имущество.

Специфика реализации осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в налоговой сфере предполагает выявление следующих типичных нарушений, допускаемые межрайонными налоговыми инспекциями:

– не инициирование (несвоевременное) процедуры банкротства при наличии достаточных оснований;

– не полное формирование дел о банкротстве.

Современное состояние российской действительности характеризуется продолжением экономического кризиса, нарастающей социальной нестабильностью, политическим противоречием, периодически демонстрирующим критические ситуации во взаимоотношениях властных структур. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в налоговой сфере призван разрешать возникшие коллизии, преобразуя конфликтные ситуации в правовые концепции путем принятия специальных юрисдикционных актов.

Стремительно усложняясь, налоговое право оптимизируется и фрагментируется одновременно. Появляются непростые переплетения отраслевого регулирования, сложнейшие по своему составу правовые институты, кажущиеся неразрешимыми коллизии национальной и наднациональной регламентации, разнообразнейшие конфликты юрисдикции. С данными аспектами связана, так или иначе, и налоговая деятельность любого уровня.

В ходе осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в налоговой сфере, действуя в масштабах все более усложняющейся правовой системы, органы прокуратуры должны не только дать безупречную оценку рассматриваемой норме, но и не допустить – в результате принятого решения - каких-либо сбоев, ни в одном из составляющих правовую систему сегментов.

Надзорная контрольная налоговая практика постоянно сопряжена с разрешением вопросов ценностного плана. Вопросов, которые ожидают ответов, согласованных не только с позитивными предписаниями и концептуальными построениями тех или иных доктрин, но и с трансцендентной подосновой, проступающей в ценностных, в частности морально-нравственных, представлениях.

Каждое решение органа прокуратуры, будучи основой осуществления надзора за исполнением законодательства в налоговой сфере, это деятельность по обеспечению верховенства налогового права.

Прокурорский надзор за исполнением законодательства в налоговой сфере двояко воздействует на налоговое законотворчество и практическую

деятельность ФНС РФ. Оптимизация разрешения проблем законности налогового права, помимо своих небесполезных для налоговой системы непосредственных результатов, утверждает в фискальных органах ценностное, а значит и целостное, отношение к налоговому праву.

Налоговая система РФ формирует у налогоплательщика такое правосознание, которое должно получать институциональную экономическую поддержку в лице налоговых органов, не превышающих свои полномочия, но, напротив, оценивающих налоговый закон на предмет соответствия документу высшей налоговой силы, которым связываются воедино конституционная и налоговая нормативно-правовая базы. Эта фискальная деятельность направлена, в конечном счете, на то, чтобы воля ФНС РФ, воплощаясь в налоговых законах, отвечала бы предназначению налогового права быть налоговым оптимизатором развития российского общества.

Реализация Концепции экономического развития нашего государства, основанная на уважении конституционных прав и свобод налогоплательщиков, отводит специфическую роль органам конституционного налогового контроля, наделенным столь внушительными возможностями по выявлению и устранению дефектов конституционности налогового права, вплоть до самостоятельного регламентирования необходимых налоговых резолюций.

На сегодняшний день является очевидным то, что налоговое право стремительно усложняется, интернационализируется и фрагментируется одновременно. Увеличивается специализация арбитражных налоговых механизмов. Рост торгово-промышленных правоотношений приводит к третейским юридическим инструментам, превосходно решающих частные экспортно-импортные таможенные задачи.

Вместе с тем, специфика осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в налоговой сфере может затруднять объемное и многомерное восприятие национального налогового права, вселяя убеждение в бесполезности такого рода попыток, в мнимости понимания налогового права как правового института, в сложности соотнесения его с международным налоговым правом.

Развитие цифровой экономики смещает на второстепенный план представление о налоговом праве как о исторически прогрессирующем фискальном процессе.

Специфической чертой налогового контроля в 21-м веке выступает оптимизация баланса прав и свобод налогоплательщика, общества и государства. Специфика фискальных задач, встающих перед налоговым регулированием, ведет к замене линейных методов конституционного налогового контроля на более гибкие, преодолевающие посредством выявления конституционно-правового смысла вскрывшиеся налоговые коллизии между различными конституционными налоговыми ценностями и восстанавливающие тем самым баланс между ними. Неоптимальное установление такого баланса, запоздалое обнаружение налогового дисбаланса не просто создают помехи для нормального функционирования налоговой си-

стемы, но и грозят последствиями уменьшения сбора налоговых платежей в бюджеты государства, его субъектов и муниципальных образований.

Современный прокурорский надзор за исполнением законодательства в налоговой сфере, в масштабах все более усложняющейся налоговой системы, подразумевает тот факт, что органы прокуратуры должны не только дать безупречную оценку рассматриваемой налоговой норме, но и не допустить – в результате принятого налогового решения – каких-либо сбоев, ни в одном из составляющих налоговую систему институтов.

Соответственно, любое решение органа прокуратуры, есть также вновь и вновь совершаемое постижение сути налогового права, новое прояснение налоговых приоритетов. Тем самым оптимизация данного прокурорского надзора – это усовершенствование налоговой системы, при которой ставка сфера развития налоговых правоотношений развивается в ее положительной динамике вместе с налоговым законодательством. Простыми словами динамика развития данного надзора выявляется растущим количеством налоговых ошибок и документальных подлогов в рассматриваемой сфере.

Именно от органов прокуратуры, которые в каждом разрешаемом ими деле призваны обосновывать справедливость ценностного выбора, во многом зависит оптимизация восприятия налоговых реалий – и ФНС Российской Федерации, и просто налогоплательщиком – от простого к сложному. Выносимые решения органов прокуратуры всякий раз актуализирует применительно к разрешаемой ситуации ценностную подоснову налогового права. В данном отношении деятельность данных надзорных органов подобна правовому гаранту, не позволяющему представителям фискальных правоотношений погрузиться в неэффективные нормы налогового права.

Процесс налоговой оптимизации, совершающийся благодаря осуществлению прокурорского надзора за исполнением законодательства в налоговой сфере – упрочение верховенства Конституции Российской Федерации при одновременном раскрытии ее регулятивного потенциала – поднимает налоговое нормотворчество и деятельность ФНС РФ на качественно профессиональный уровень.

Современные объемы и темпы налогового нормотворчества являются беспрецедентными и многочисленными; одна новейшая налоговая технология, едва успев появиться, вытесняется другой, появляются все новые и новые объекты налогового регулирования, в непостижимой прогрессии множатся налоговые решения ФНС Российской Федерации.

Следовательно, поддерживаемая методами прокурорского надзора за исполнением законодательства в налоговой сфере не разрывная связь между всеми элементами налоговой системы и Конституцией Российской Федерации не позволяет исчезнуть главному приоритету государства – конституционной законности.

Список источников

1. Быков В.А. Организация финансового контроля в бюджетных организациях: учебное пособие [Текст] / В.А. Быков, Д.В. Туманов. Ярославль : Канцлер, 2019. 2023. 163 с.

2. Быстряков А.Я. Государственный финансовый контроль [Текст]: учебно-методический комплекс / А.Я. Быстряков. М. : РУДН, [Электронный ресурс] // - Режим доступа: https://studfile.net/preview/5899348/ 2021. 271 с.

3. Колесов Р.В., Юрченко А.В. Система государственного финансового контроля РФ : проблемы и перспективы: Монография. Ярославль : ЯФ МФЮА, 2023. 100 с.

4. Пашнина И.А. Современные проблемы государственного финансового контроля в Российской Федерации / И.А. Пашнина, И.С. Халикова. // Молодой ученый. 2022. № 19 (414). С. 311–312.

Информация об авторе

В.В. Фирсов *– доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.*

Научная статья
УДК 343.163

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ «ГОРЯЧЕЙ ЛИНИИ» В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ

Денис Андреевич ШЕСТАВИН
Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации, Санкт-Петербург,
Россия, dschestavin18@yandex.ru

Аннотация. Статья посвящена анализу функционирования «горячей линии» в органах прокуратуры. В работе исследованы особенности работы с обращениями, поступающими через «горячие линии» и «телефоны доверия». Проанализирована специфика использования данных средств коммуникации. Дано авторское определение «горячей линии». Предложены пути совершенствования работы «горячих линий» как средств коммуникации прокурора с населением.

Ключевые слова: «горячая линия», прокуратура, обращения граждан

Согласно статье 33 Конституции Российской Федерации граждане вправе «обращаться лично» в органы публичной власти[1]. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» регулирует «правоотношения, связанные с реализацией» конституционного права на обращение[2]. В специализированном законе статья 13 устанавливает порядок ведения личного приема. Однако, как отмечает С.П. Степкин, указанные положения «имеют наибольшее количество правовых пробелов» [1, с. 156]. Справедливо замечание А.В. Савоськина относительно того, что «иные формы общения» заявителя с представителями власти федеральным законодателем оставлены «за рамками правового регулирования» [2].

Ключевую роль в обеспечении законности при реализации конституционного права граждан на обращение выполняют органы прокуратуры. Так, в 2024 году в органах прокуратуры на личном приеме принято 1 206 473 заявителя, по результатам личного приема дано 232 114 устных разъяснений, 395 895 обращений принято, разрешено 336 886 обращений[3]. Для поддержания оперативной коммуникации с населением в органах прокуратуры функционируют «горячие линии».

В научном сообществе имеются различные точки зрения относительно сущности обозначенной коммуникации. По мнению Г.Г. Зайцевой «горячие линии» и «телефоны доверия» представляются способами «выявления общественного мнения о качестве работы организаций» [3]. К.М. Кожевников относит «горячую линию» к формам обратной связи с населением [4, с.5]. Ряд исследователей полагает, что «горячая линия» является «методом оперативной оценки проблем» [5, с.451]. Полагаем необходимым предложить авторское определение «горячей линии».

Под «горячей линией» понимается принятие комплекса единообразных мероприятий, реализуемых в рамках определенной ситуации и включающих в себя прием, регистрацию и учет устных обращений, поступающих посредством различных средств коммуникации. Наиболее распространенным видом «горячей линии» является «телефон доверия», в котором коммуникационный процесс осуществляется посредством канала телефонной связи. Однако Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», как отмечает Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москалькова, не определяет статус обращения, поступившего на «горячую линию» [6].

В отдельных органах и организациях имеются нормативные документы, регулирующие порядок использования «телефонов доверия» по вопро-

---

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

[2] О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] Статистический отчет «О работе прокурора по рассмотрению заявлений, жалоб и иных обращений» по форме ОЖ за январь – декабрь 2024 г. : Документ официально опубликован не был.

сам противодействия коррупции[1], что позволяет унифицировать деятельность при поступлении сообщений о коррупционных правонарушениях. Действительно, «многоаспектность негативного воздействия коррупции на жизнь общества и государства» позволяет отнести ее «к числу особенно опасных социальных явлений», что требует «всеобъемлющего и многодисциплинарного подхода» в противодействии ей[2]. Вместе с тем необходим универсальный и единообразный подход к обозначенному средству коммуникации.

В органах прокуратуры функционируют «горячие линии» и «телефоны доверия». Как отмечает Г. Грузнова для «горячих линий» важен «анализ окончательных результатов», который позволяет «оперативно скорректировать» прокурорскую деятельность [7, с. 32]. Однако необходимость «законодательно урегулировать вопросы организации и проведения» при использовании «телефонов доверия» сохраняет свою актуальность [8]. Кроме того, отсутствие единообразного подхода к обозначенному средству коммуникации не позволяет унифицировать деятельность прокурора в обозначенной сфере. В связи с чем считаем необходимым закрепить основные положения функционирования в органах прокуратуры «горячей линии» в отдельной Инструкции, утвержденной Приказом Генерального прокурора Российской Федерации. В данном документе необходимо предусмотреть следующее.

Первый раздел предлагаемого документа видится в определении «горячей линии органов прокуратуры» и определении «телефона доверия органов прокуратуры», а также закреплении принципов их функционирования (принципа законности, принципа оперативности, принципа безопасности, принципа доступности).

Следующий раздел следует посвятить регулированию порядка работы «горячей линии» и «телефона доверия». К таковому представляется отнесение обработки уполномоченными должностными лицами поступающих обращений. Прием обращений осуществляется ежедневно, кроме выходных и праздничных дней. Ведение круглосуточного приема может быть обусловлено сложностью оперативной обстановки на поднадзорной терри-

---

[1] О порядке функционирования сервиса «Телефон доверия» Банка России для приема обращений граждан и юридических лиц по вопросам противодействия коррупции : Указание Банка России от 19.12.2017 № 4653-У. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Об утверждении Порядка организации работы «телефона доверия» ГФС России по вопросам противодействия коррупции в ГФС России: Приказ ГФС России от 16.09.2025 № 214. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Об организации работы «телефона доверия» по вопросам противодействия коррупции в Федеральном архивном агентстве (вместе с «Порядком работы «телефона доверия» по вопросам противодействия коррупции в Федеральном архивном агентстве») : Приказ Росархива от 23.05.2025 № 57-к. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Об утверждении Положения о порядке работы «телефона доверия» по вопросам противодействия коррупции в Федеральной налоговой службе, ее территориальных органах и подведомственных организациях : Приказ ФНС России от 17.04.2025 № ЕД-7-4/297@. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» и другие.

[2] По делу о проверке конституционности статей 195 и 196, пункта 1 статьи 197, пункта 1 и абзаца второго пункта 2 статьи 200, абзаца второго статьи 208 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросом Краснодарского краевого суда : Постановление Конституционного Суда РФ от 31.10.2024 № 49-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

тории. Поступающие обращения следует незамедлительно регистрировать в отдельном журнале, в котором указывается порядковый номер поступившего обращения; дата и время поступления обращения; персональные данные заявителя; контактный телефон; краткое содержание сообщения; данные оперативного работника, принявшего сообщение. Следует отметить, что в отдельных прокуратурах «обращения, принятые по «телефону доверия», также фиксируются в книге регистрации обращений» [9]. В случае отказа предоставлять идентифицирующие данные заявителем, сообщение регистрируется как анонимное.

Заключительный раздел видится в определении алгоритма служебного поведения работников при функционировании «горячей линии». Первоначально на поступающий телефонный звонок необходимо информировать заявителя о фамилии и должности оперативного работника, который принял телефонный звонок. Сведения излагаются заявителю в официально-деловом стиле с учетом соблюдения положений Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных». При злоупотреблении своим правом на обращение (употребление ненормативной лексики, высказывания угроз в отношении работника и т.д.), следует предупредить заявителя о недопустимости злоупотребления правом и прекратить разговор. Завершая разговор, рекомендуется уточнить, правильно ли воспринята информация и верно ли записаны данные обратившегося.

Таким образом, подводя итог, следует признать наличие существенных преимуществ функционирования в органах прокуратуры «горячих линий». Вместе с тем необходимо принять дополнительные меры по совершенствованию рассматриваемого средства коммуникации с населением, с физическими и юридическими лицами.

Список источников

1. Степкин С.П. Пробелы правовой регламентации личного приема граждан / С.П. Степкин // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2022. № 3. С. 151–159.

2. Савоськин А.В. Размышления о проблемах реализации конституционного права граждан обращаться лично / А.В. Савоськин // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 10. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Зайцева Г.Г. Работу учреждений оценит общественность/ Г.Г. Зайцева // Руководитель автономного учреждения. 2013. № 4. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Кожевников К.М. Работа с обращениями граждан как эффективная форма «обратной связи» с населением/ К.М. Кожевников // Законность. 2015. № 11. С.3–5.

5. Щербук Ю.А., Гриненко О.А. Опыт работы телефонной «Горячей линии» Комитета по здравоохранению Санкт-Петербурга / Ю.А. Щербук, О.А. Гриненко., А.Х. Алборов, К.Н. Мовчан, А.В. Соколов, И.Г. Гордиенко, С.Б. Сейфетдинова, О.Ю. Панфилова, Н.И. Чернышова // Здоровье – основа че-

ловеческого потенциала: проблемы и пути их решения. 2009. Т 4. № 1. С. 451–452.

6. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2024 год : сайт. URL: https://rg.ru/documents/2025/02/26/doklad-2024-god-site-dok.html?ysclid=mfxzje3s2b785134949 (дата обращения: 19.10.2025).

7. Грузнова Г. Организация деятельности прокуратуры по рассмотрению обращений граждан / Г. Грузнова // Законность. 2008. № 5 (883). С. 31–33.

8. Анисимов Г.Г. О некоторых проблемах при рассмотрении обращений граждан в органах прокуратуры и вариантах совершенствования правового регулирования этих правоотношений/ Г.Г. Анисимов // Законность. 2022. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Дрыгина Н.Н., Дрыгин А.А. Организация работы с обращениями граждан в военной прокуратуре Каспийской флотилии/ Н.Н Дрыгина, А.А. Дрыгин, // Делопроизводство. 2017. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Информация об авторе

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

Научная статья
УДК 34

ТОЧНОСТЬ, КАК ПРИНЦИП ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЕДИНОГО СТАТИСТИЧЕСКОГО УЧЕТА

Полина Витальевна ШИРОКОВА
Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, Санкт-Петербург, Россия, shirokov4444@mail.ru

Аннотация. В статье указывается на отличие таких принципов как достоверность и точность статистических данных. Автором предлагается рассматривать «точности» как один из принципов осуществления государственного единого статистического учета, который конкретизирует конкретные приемы исследования, сбора и накопления статистических данных.

Ключевые слова. точность, достоверность, статистические данные, принципы учета, государственный учет, статистический учет

Прокурорская деятельность базируется на основополагающих началах, традиционно называемых принципами организации и деятельности прокуратуры.

Такие принципы закреплены в положениях Конституции Российской Федерации и Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Следование этим основам обеспечивает законность и эффективность в процессе достижения целей деятельности органов прокуратуры.

Одни ученые разделяю мнение о том, что принципы сформулированы «либо прямо в законе, либо выводятся из общего смысла закона»[1], другие поддерживают позицию о том, что принцип – это исключительно «норма права, определяющая основные, исходные моменты»[2].

Следует отметить, что система принципов организации и деятельности прокуратуры, должна отвечать таким характеристикам, как комплексность и непротиворечивость.

Сказанное безусловно относится и к такому направлению деятельности прокуратуры как осуществление государственного единого статистического учета данных о состоянии преступности, а также о сообщениях о преступлениях, следственной работе, дознании, прокурорском надзоре (далее - государственный единый статистический учет).

Исходя из различных критериев, положенных в основу классификации, в науке о прокурорской деятельности выделяют различные группы принципов организации и деятельности прокуратуры. Одним из ключевых критериев можно назвать значимость принципа для организации и деятельности системы органов прокуратуры, который позволяет разделить принципы на две основные группы: фундаментальные (базовые) принципы и специальные (отраслевые) принципы.

Не ставя целью останавливаться на всех, скажем, что большинство ученых сходятся во мнении, что к фундаментальным принципам относятся: принцип законности, централизации, единства системы органов прокуратуры, целей и общих задач, функций, полномочий, правовых средств, а к отраслевым – принцип независимости, гласности, деполитизации, ограничения права прокурорских работников на иные виды деятельности [3].

В научной литературе отмечается отсутствие законодательно закрепленного систематизированного перечня принципов, в соответствии с которыми осуществляется организация и деятельность российской прокуратуры [4]. Сказанное позволяет отметить актуальность научного осмысления отнесения того или иного принципа к различным направлениям деятельности прокуратуры. Доверие к показателям статистики определяется помимо прочего и следованием определенным принципам и методам осуществления статистического наблюдения.

Применительно к вопросам осуществления государственного единого статистического учета, названные выше принципы безусловно относятся, но они не являются исчерпывающими и требуют некоторого уточнения.

Принципам организации и деятельности прокуратуры посвящена статья 4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Од-

нако следует отметить, что в иных статьях данного Федерального закона (ст. 5, 6) также отражены основополагающие начала организации и деятельности прокуратуры.

Кроме того, помимо названного Федерального закона принципы организации и деятельности прокуратуры содержатся и в иных нормативных правовых актах. Весомое значение для осуществления государственного единого статистического учета, как самостоятельного направления прокурорской деятельности, имеют принципы, закрепленные в Федеральном законе от 29.11.2007 № 282-ФЗ "Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации". Названный правовой акт в статье 4 детально раскрывает довольно подробный перечень принципов официального статистического учета и системы государственной статистики в Российской Федерации.

Вместе с тем, на наш взгляд оба Федеральных закона должны быть дополнены таким отраслевым принципом как «точность» статистического наблюдения. На наш взгляд достоверность и точность статистических данных не являются тождественными принципами, а соотносятся как общее и частное.

Оба эти принципа обязаны обеспечить накопление такой информации, чтобы статистика не была «узником под пытками, от которой нужными приемами можно добиться любых показаний»[1].

Основное различие между ними заключается в сути понятия «точность», под которой в статистике принято понимать степень соответствия данных, полученных в результате статистического наблюдения, их реальным значениям. Осуществляя деятельность в сфере государственного статистического учета, субъектами такого учета зачастую допускаются случайно либо сознательно ошибки статистического наблюдения.

Достоверность как принцип относится к методам статистики, а точность в большей степени соответствует именно методике осуществления государственного единого статистического учета.

Достоверность определяет «путь статистического исследования», то есть комплекс последовательных действий, вытекающих из общих задач деятельности прокуратуры на данном направлении, а точность - это принцип, определяющий и конкретизирующий конкретные приемы исследования, сбора и накопления статистических данных.

Необходимость и важность соблюдения принципа «точности» нам видится в том, что ошибки статистического наблюдения наиболее тяжело исправимы, так как этап статистического наблюдения является первоначальным и выступает базисом для точного и качественного анализа, учета и прогноза статистической информации, оказывая ключевое влияние на дальнейшие расчеты и обеспечение максимальной достоверности статистических данных.

[1]Афоризмы про статистику. URL: http://prozagadki.ru/13924-aforizmy-pro-statistiku.html.

Реализации этого принципа в практической деятельности работников прокуратуры согласуется с требованиями, предъявляемыми к статистической информации, которая должна обладать такими необходимыми свойствами как достоверность, точность, своевременность, доступность, поскольку только в таком виде она будет представлять реальную ценность для реализации полномочий, возложенных на органы прокуратуры в современных условиях.

Список источников

1. Алексеев С.С. Объективное в праве/ С.С. Алексеев // Правоведение. 1971. № 1.

2. Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина / В.Г. Бессарабов, К.А. Кашаев. Москва : Городец. 2007. 463 с.

3. Правоохранительные органы: учебное пособие. В 2 ч. Ч.1 / О.Н. Коршунова, И.И. Головко, Е.Л. Никитин, И.Ю. Мурашкин [и др.] / под ред. О.Н. Коршуновой. СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2024. 135 с.

4. Корнева Т.С. Недостатки законодательства, регулирующего принципы организации и деятельности прокуратуры / Т.С. Корнева // КриминалистЪ. 2022. № 1(38). С. 133–137.

Информация об авторе

П.В. Широкова *– соискатель Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации.*

Научная статья
УДК 343.163

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ДЕТЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ДОСТОЙНЫЙ УРОВЕНЬ ЖИЗНИ

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

Аннотация. Статья анализирует современное состояние правового обеспечения права ребёнка на достойный уровень жизни в Российской Федерации. Рассмотрены конституционно-правовая база, федеральное законодательство, международно-правовые обязательства РФ, а также практические проблемы реализации права (бедность и социальная неравномер-

ность, законодательные пробелы в определении «достойного уровня жизни», региональная дифференциация мер поддержки, уязвимые группы). На основе сравнительно-правового и нормативно-правового анализа формулируются конкретные рекомендации по совершенствованию механизмов защиты прав детей в части достижения достойного уровня жизни.

Ключевые слова: достойный уровень жизни, государство, социальные права детей

Проблема обеспечения ребёнка достойным уровнем жизни является центральной для социальной политики и семейного права, поскольку прямо связана с исполнением конституционной обязанности государства по защите материнства и детства. Полагаем, что концепция «достойного уровня жизни» включает сочетание материальных и нематериальных условий – доступ к питанию, жилью, здравоохранению, образованию и социальной поддержке – и предполагает междисциплинарный подход к измерению и контролю реализующихся прав.

Конституция РФ провозглашает Россию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека; материнство и детство находятся под защитой государства (статьи 7, 38)[1]. Эти положения формируют конституционную обязанность публичной власти по выработке мер, гарантирующих уровень жизни, необходимый для всестороннего развития ребёнка.

Также национальное законодательство содержит ряд ключевых актов, обеспечивающих правовую защиту детей: Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» № 124-ФЗ[2], Семейный кодекс РФ[3] (регулирует права и обязанности родителей по воспитанию и содержанию детей), а также специальное социальное законодательство о поддержке семей с детьми (пособия, льготы, программы).

Кроме того, Российская Федерация является участником международных договоров, имеющих отношение к защите прав детей, в частности Конвенции о правах ребёнка (1989) и ряда связанных с ней факультативных протоколов. Международные стандарты, закреплённые Конвенцией и другими международными инструментами, задают ориентацию на комплексную защиту ребёнка – включая право на жилищный минимум, питание, здоровье и образование, что обязывает государство учитывать международные обязательства в национальном праве и практике[4].

---

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

[2] Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] Семейный кодекс Российской Федерации : принят Федеральным законом от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 23.11.2024) (с изм. и доп., вступ. в силу с 05.02.2025). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[4] Всеобщая декларация прав человека : принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948; «Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах» : принят 16.12.1966 Резолюцией

Одной из ключевых проблем является отсутствие единого юридического определения понятия «достойный уровень жизни» в российском праве. В правоприменительной практике в качестве ориентира часто используется статистическая категория «прожиточный минимум», расчет и применение которой регламентируются отдельными нормативными актами. Однако прожиточный минимум отражает исключительно минимальные материальные потребности и не охватывает качественные компоненты уровня жизни (доступ к качественному образованию, медицинскому обслуживанию, условиям проживания), которые объективно влияют на развитие ребёнка и его функциональные возможности в обществе.

Согласимся с мнением А.А. Гулюгиной, Т.В. Чащиной, что «уровень жизни домохозяйств является главным показателем социального благополучия общества… результативность мер социальной политики для повышения уровня жизни домохозяйств с детьми будет во многом зависеть от того, в какой мере учтены факторы риска и какой стандарт является социальным ориентиром» [1, С. 556, 569]. Полагаем необходимым разработать комплексную методику измерения уровня жизни детей, включающей мультидименсиональные индикаторы бедности и благополучия, а также учёта региональной специфики и расходов, связанных с воспитанием и образованием детей.

Анализируя практические проблемы реализации права детей на достойный уровень жизни, выделим основные, на которых остановимся подробнее: детская бедность и семейная незащищенность; региональная неоднородность мер поддержки; законодательные пробелы и недостатки реализации; уязвимые группы детей; новые угрозы: цифровизация, психосоциальные риски и насилие.

1) Детская бедность остаётся одной из наиболее острых социальных проблем. Статистические данные и аналитические отчёты демонстрируют устойчивое наличие домохозяйств с детьми, находящихся в состоянии материальной недостаточности, особенно среди многодетных и неполных семей, а также семей с детьми-инвалидами. Низкий уровень доходов у родителей, неформальная занятость и ограниченный доступ к социальным услугам усугубляют риски нарушения прав ребёнка на надлежащие условия жизни.

Меры федеральной поддержки (пособия, налоговые вычеты, целевые программы) не всегда полностью компенсируют потребности семей, а реальная покупательная способность выплат может существенно различаться в зависимости от региона и инфляционных процессов. Полагаем, что адресность и масштаб поддержки требуют корректировки с использованием критериев, учитывающих структуру семьи и реальные расходы на содержание детей.

2) Система социальной защиты в РФ сочетает федеральные гарантии и широкие полномочия субъектов Федерации в реализации дополнительных

2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

мер поддержки. Это приводит к значительной вариативности объёма и форм помощи семьям с детьми в разных регионах, что ставит под угрозу принцип равенства доступа к базовым благам [2].

Реализация программ обеспечения доступным жильём, поддержки многодетных семей и социальных услуг во многом зависит от бюджетной базы регионов и приоритетов местной политики, вследствие чего фактический уровень защиты детей коррелирует с местом проживания.

3) Хотя нормативная база содержит базовые гарантии, на практике наблюдается фрагментарность механизмов мониторинга исполнения прав детей. Недостаточная межведомственная координация (социальная защита, здравоохранение, образование, органы опеки) снижает эффективность мер профилактики семейного неблагополучия и оперативного реагирования на риски.

Кроме того, ряд законодательных норм носит декларативный характер и не сопровождается чёткими алгоритмами реализации и финансирования, что порождает правовую неопределённость и затрудняет судебную защиту прав ребёнка в части обеспечения достойного уровня жизни [3].

4) Особое внимание следует уделить уязвимым категориям: детям, оставшимся без попечения родителей, детям-инвалидам, детям из малообеспеченных и многодетных семей, мигрантам и беженцам. Для этих групп стандартных мер поддержки часто недостаточно, требуется интегрированный подход, включающий специализированные услуги, сопровождение и программы реабилитации и интеграции. По мнению М.Л. Лебедевой «главной проблемой является то, что сложившаяся система социальных пособий не способна адекватно реагировать на складывающуюся экономическую ситуацию в стране», в связи с чем необходимо обеспечение дополнительными гарантиями [5, С. 211–212]

Вместе с тем в Российской Федерации государство старается помочь семьям с детьми различными способами, разрабатывая основные направления в социальной сфере и укрепить социальную политику в области материнства, детства [4, с. 193–194].

5) Цифровая трансформация создаёт новые риски для детей: распространение вредоносного контента, кибербуллинг, утечка персональных данных несовершеннолетних. Существующее законодательство о персональных данных и информационной безопасности нуждается в адаптации с учётом особенностей защиты детей, а профилактические образовательные программы для родителей и педагогов остаются недостаточными.

Помимо цифровых угроз, острыми остаются проблемы домашнего насилия, психического здоровья детей и последствий семейной нестабильности. Эти факторы прямо влияют на способность ребёнка реализовать право на достойный уровень жизни, требуя взаимодействия правовой и социально-медицинской практик.

Считаем, что международные стандарты, закреплённые в Конвенции о правах ребёнка и в Международном пакте о экономических, социальных и культурных правах, формируют ориентиры по обеспечению условий для

всестороннего развития ребёнка и адекватного уровня жизни[1]. Ратификация международных договоров обязывает российские органы учитывать международные нормы при разработке национального законодательства и практик. Тем не менее, анализ показывает существование разрыва между международными обязательствами и внутренней реализацией: различия в терминологии, методиках оценки и механизмах контроля препятствуют полноценной имплементации стандартов [6, С. 207].

На основе проведённого анализа предлагаются следующие рекомендации по совершенствованию правового обеспечения достойного уровня жизни ребенка:

1) Законодательно закрепить понятие «достойный уровень жизни» применительно к правам ребёнка, дополнив Федеральный закон № 124‑ФЗ соответствующим определением; обосновать включение качественных компонентов (доступ к образованию, здравоохранению, жилью и социальной поддержке).

2) Разработать и внедрить комплексную методику измерения детской бедности и уровня жизни, включающую мультидименсиональные индикаторы и региональную дифференциацию расчетов, что позволит точнее определять адресность помощи и планировать бюджетные расходы.

3) Создать федеральный межведомственный механизм мониторинга исполнения прав детей (социальная защита, органы здравоохранения, образования, опеки) с публичной отчетностью по ключевым показателям обеспечения детей достойным уровнем жизни.

4) Усилить адресные меры поддержки уязвимых групп: многодетных семей, семей с детьми-инвалидами, детей-сирот; предусмотреть интегрированные программы социальной и медицинской поддержки, доступного жилья и профессиональной реабилитации.

5) Адаптировать правовое регулирование в сфере защиты персональных данных и информационной безопасности для специальной защиты несовершеннолетних; развивать образовательные программы по цифровой грамотности для детей, родителей и педагогов.

6) Повысить правовую грамотность граждан в вопросах прав ребёнка и доступных мер социальной поддержки через кампании информирования, упрощённые онлайн‑сервисы и консультационные центры при органах социальной защиты.

Подводя итог, акцентируем внимание, что право ребёнка на достойный уровень жизни в Российской Федерации имеет прочную конституционно-правовую и нормативную основу, подкреплённую международными обязательствами. В тоже время практическая реализация этого права сталкивается с методологическими, институциональными и финансовыми ограничениями. Устранение выявленных проблем требует комплексной правовой и административной работы: от юридического закрепления по-

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

нятия «достойный уровень жизни» и совершенствования методик измерения до создания межведомственных механизмов мониторинга и развития целевых программ поддержки. Внедрение предложенных мер способно приблизить национальную практику к международным стандартам защиты прав ребёнка и обеспечить более полную реализацию конституционных гарантий.

Список источников

1. Гулюгина А.А. Уровень жизни домохозяйств с детьми в современной России: факторы риска / А.А. Гулюгина, Т.В. Чащина // Уровень жизни населения регионов России. 2023. Т. 19, № 4. С. 556–571.

2. Ковалёва С.В. Достоинства и недостатки концепции социального государства на современном этапе / С.В. Ковалева // Вестник КГУ. 2018. № 3. С. 270–274.

3. Микунов А.А. Социальная поддержка семей с детьми как одно из приоритетных направлений социальной политики в России: современное состояние, проблемы и тенденции развития / А.А. Микунов // Мировая наука. 2021. № 6(51). С. 251–256.

4. Матвеева Т.П. Современные меры поддержки семей с детьми / Т.П. Матвеева // Аграрное и земельное право. 2024. № 1(229). С. 193–194.

5. Лебедева М.Л. Меры государственной поддержки семей с детьми: правовые аспекты / М.Л. Лебедева // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2025. № 2–3(101). С. 210–213.

6. Курносова Т.И. Понятие и способы имплементации норм международного права в национальное законодательство / Т.И. Курносова // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 4(53). С. 203–209.

Информация об авторе

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

Научное издание

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКА (ПРАВОВЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ В ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ)

IX научно-практическая конференция
Санкт-Петербург, 26 ноября 2025 года

М А Т Е Р И А Л Ы

Подписано к использованию 30.12.2025.
Уч.-изд. л. 11,25. Тираж 15 экз. Заказ 36/25.
1 электрон. опт. диск (CD-R). 1,51 Мб.

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