НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

Вестник Воронежского государственного университета

ВОРОНЕЖСКИЙ ГОСУНИВЕРСИТЕТ
1918 (1802)
VORONEZH STATE UNIVERSITY

СЕРИЯ: ПРАВО
Издается с 2006 г.
Выходит 4 раза в год

4(47) — 2021

СЕРИЯ: ПРАВО

Журнал включен в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата юридических наук, утвержденный ВАК

Журнал публикует основные результаты научно-исследовательской и научно-практической деятельности по отрасли науки – Юридические науки (Группа специальностей – 12.00.00 Юридические науки; научные специальности: 12.00.01 Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве; 12.00.02 Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право; 12.00.03 Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право; 12.00.04 Финансовое право; налоговое право; бюджетное право; 12.00.05 Трудовое право; право социального обеспечения; 12.00.08 Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право; 12.00.09 Уголовный процесс; 12.00.10 Международное право; европейское право; 12.00.11 Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность; 12.00.12 Криминалистика; судебно-экспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность; 12.00.13 Информационное право; 12.00.14 Административное право; административный процесс; 12.00.15 Гражданский процесс; арбитражный процесс).

Полная или частичная перепечатка опубликованных в журнале статей и иных материалов допускается только по предварительному согласованию и с письменного разрешения редакции. Все права защищены и охраняются российским законодательством об авторском праве. Редакция имеет право размещения материалов журнала в электронных правовых системах, а также иных электронных базах данных. Редакция журнала бесплатно предоставляет автору опубликованного материала один экземпляр журнала при условии сообщения редакции своего почтового адреса

Журнал распространяется по подписке. Электронный каталог «Почта РОССИИ». Подписной индекс — ПН129

ВЕСТНИК ВОРОНЕЖСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА
СЕРИЯ: **ПРАВО**

Учредитель:
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Воронежский государственный университет»

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ ЖУРНАЛА:

Председатель – *Д. А. Ендовицкий*, д-р экон. наук, проф. Заместители председателя – *Ю. А. Бубнов*, д-р филос. наук, проф.; *О. А. Козадеров*, д-р хим. наук, доц. Координатор – *Н. М. Близняков*, канд. физ.-мат. наук, доц. Члены совета: *В. Г. Артюхов*, д-р биол. наук, проф.; *В. Н. Глазьев*, д-р ист. наук, проф.; *А. С. Кравец*, д-р филос. наук, проф.; *А. А. Кретов*, д-р филол. наук, проф.; *С. А. Куролап*, д-р геогр. наук, проф.; *А. Д. Савко*, д-р геол.-минерал. наук, проф.; А. А. Сирота, д-р техн. наук, проф.; *Ю. Н. Старилов*, д-р юрид. наук, проф.; *В. В. Тулупов*, д-р филол. наук, проф.; *С. А. Шабров*, д-р физ.-мат. наук, доц.; *А. И. Шашкин*, д-р физ.-мат. наук, проф.

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ СЕРИИ:

Главный редактор – *Ю. Н. Старилов,* д-р юрид. наук, проф. Заместители главного редактора – *О. С. Рогачёва,* д-р юрид. наук, доц.; *Ю. Б. Носова,* канд. юрид. наук, доц. Ответственный секретарь – *О. Н. Шеменёва,* д-р юрид. наук, доц. Члены редколлегии: *А. И. Абдуллин*, д-р юрид. наук, проф. (Казанский (Приволжский) федеральный университет); *Ю. В. Агибалов,* канд. экон. наук, доц. (РАНХиГС при Президенте РФ, Воронежский филиал); *М. О. Баев,* д-р юрид. наук, проф.; *О. Ю. Бакаева*, д-р юрид. наук, проф. (Саратовская государственная юридическая академия); *О. В. Баулин,* д-р юрид. наук, проф.; *К. Беше-Головко*, доктор права (Университет Монпелье, Франция), доц. (Европейский Гуманитарный Университет в г. Вильнюсе, Литва); *П. Н. Бирюков,* д-р юрид. наук, проф.; *Т. М. Бялкина,* д-р юрид. наук, проф.; *А. Н. Вылегжанин*, д-р юрид. наук, проф. (Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации); *Й. Деппе*, доктор права, международный эксперт GIZ (г. Эшборн, Германия); *Д. В. Зотов*, канд. юрид. наук, доц.; *Т. Д. Зражевская,* д-р юрид. наук, проф.; *С. Д. Князев,* д-р юрид. наук, проф. (Конституционный Суд, г. Санкт-Петербург); *С. Кодама*, доктор права, проф. (Университет Миэ, Япония); *Н. А. Лопашенко*, д-р юрид. наук, проф. (Саратовская государственная юридическая академия); *Е. Б. Лупарев*, д-р юрид. наук, проф. (Кубанский государственный университет); *Н. Л. Лютов*, д-р юрид. наук, доц. (Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)); *А. В. Малько,* д-р юрид. наук, проф. (Саратовская государственная юридическая академия); *С. П. Матвеев*, д-р юрид. наук, доц.; *В. А. Мещеряков*, д-р юрид. наук, проф., (Центральный филиал Российского государственного университета правосудия); *Е. И. Носырева,* д-р юрид. наук, проф.; *К. К. Панько,* д-р юрид. наук, проф.; *С. В. Передерин,* д-р юрид. наук, проф.; *Р. А. Подопригора,* д-р юрид. наук, проф. (Каспийский университет, г. Алматы, Республика Казахстан); *М. В. Сенцова (Карасёва),* д-р юрид. наук, проф.; *Ю. В. Сорокина,* д-р юрид. наук, проф.; *В. В. Трухачёв,* д-р юрид. наук, проф.; *Л. В. Туманова,* д-р юрид. наук, проф. (ТвГу, г. Тверь); *Н. А. Шишкин,* заместитель Генерального прокурора РФ, канд. юрид. наук; *Л. Этель*, д-р юрид. наук, проф., ректор Университета в г. Белосток (Польша)

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия: Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-28322 от 08.06.2007

Адрес редакции и издателя: 394018 Воронеж, Университетская пл., 1,
Воронежский государственный университет.
Редакция журнала «Вестник ВГУ. Серия: Право».
E-mail: vestnik_pravo@law.vsu.ru
Тел./факс: 8 (473) 255-07-19

© Воронежский государственный университет, 2021
© Оформление, оригинал-макет. Издательский дом ВГУ, 2021

PROCEEDINGS OF VORONEZH STATE UNIVERSITY
SERIES: **LAW**

F o u n d e r:

Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «Voronezh State University»

EDITORIAL BOARD OF JOURNAL:

Chairman – *D. A. Yendovitsky*, dr of economic sciences, prof. Deputy chairmen – *Yu. A. Bubnov*, dr of philosophical sciences, prof.; *O. A. Kozaderov*, dr of chemical sciences, associate prof. Coordinator – *N. M. Bliznyakov*, cand. of physical and mathematical sciences, associate prof. Members of editorial board: *V. G. Artyukhov*, dr of biological sciences, prof.; *V. N. Glazyev*, dr of historical sciences, prof.; *A. S. Kravets*, dr of philosophical sciences, prof.; *A. A. Kretov*, dr of philological sciences, prof.; *S. A. Kurolap*, dr of geographical sciences, prof.; *A. D. Savko*, dr of geological and mineralogical sciences, prof.; *A. A. Sirota*, dr of technical sciences, prof.; *Yu. N. Starilov*, dr of legal sciences, prof.; *V. V. Tulupov*, dr of philological sciences, prof.; *S. A. Shabrov*, dr of physical and mathematical sciences, associate prof.; *A. I. Shashkin*, dr of physical and mathematical sciences, prof.

EDITORIAL COMMITTEE OF SERIES:

Editor in chief – *Yu. N. Starilov*, dr of legal sciences, prof. Deputy editors in chief – *O. S. Rogacheva*, dr of legal sciences, associate prof.; *Yu. B. Nosova,* cand. of legal sciences, associate prof. Executive secretary – *O. N. Shemeneva*, dr of legal sciences, associate prof. Members of editorial committee: *A. I. Abdullin*, dr of legal sciences, prof. (Kazan (Privolzhsky) Federal University); *Yu.V. Agibalov*, cand. of economic sciences, associate prof. (Voronezh branch of RANEPA); *M. O. Baev*, dr of legal sciences, prof.; *O. Yu. Bakaeva*, dr of legal sciences, prof. (Saratov State Law Academy); *O. V. Baulin*, dr of legal sciences, prof.; *K. Beshe-Golovko*, dr of law (Montpellier University, France), associate prof. (European Humanities University, Vilnus, Lithuania); *P. N. Birukov*, dr of legal sciences, prof.; *T. M. Byalkina*, dr of legal sciences, prof.; *A. N. Vylegzhanin*, dr of legal sciences, prof. (Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation); *J. Deppe*, dr of law, international expert GIZ (Eshborn, Germany); *D. V. Zotov,* cand. of legal sciences, associate prof.; *T. D. Zrazhevskaya*, dr of legal sciences, prof.; *S. D. Knyazev*, dr of legal sciences, prof. (Constitutional Court, St. Petersburg); *S. Kodama*, dr of law, prof. (University Mie, Japan); *N. A. Lopashenko*, dr of legal sciences, prof. (Saratov State Law Academy); *E. B. Luparev*, dr of legal sciences, prof. (Kuban State University); *N. L. Lyutov*, dr of legal sciences, associate prof. (Moscow State Law University named after O. E. Kutafin (MSUA)); *A. V. Malko,* dr of legal sciences, prof. (Saratov State Law Academy); *S. P. Matveev*, dr of legal sciences, associate prof.; *V. A. Meshcheryakov*, dr of legal sciences, prof. (Central Branch of the Russian State University of Justice); *E. I. Nosyreva*, dr of legal sciences, prof.; *K. K. Panko*, dr of legal sciences, prof.; *S. V. Perederin*, dr of legal sciences, prof.; *R. A. Podoprigora*, dr of legal sciences, prof. (Caspian Public University, Almaty, Kazakhstan); *M. V. Sentsova* (*Karaseva*), dr of legal sciences, prof.; *Yu. V. Sorokina*, dr of legal sciences, prof.; *V. V. Trukhachev*, dr of legal sciences, prof.; *L. V. Tumanova*, dr of legal sciences, prof. (Tver State University); *N. A. Shishkin*, deputy of General Prosecutor of the Russian Federation, cand. of legal sciences; *L. Etel*, dr of legal sciences, prof., rektor of the University in Bialystok (Poland)

Registrated by Federal Service for Supervisions of Mass Media and Cultural Heritage Protection. Registration certificate ПИ № ФС77-28322 of 08.06.2007

Editorial committee address: 394018, Voronezh, Universitetskaya pl., 1
Voronezh State University.
Editorial committee of «Proceedings of VSU. Series law»
E-mail: vestnik_pravo@law.vsu.ru
Tel./fax: 8 (473) 255-07-19

© Voronezh State University, 2021
© Desing, original-model. Publishing house of the Voronezh State University, 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

К 300-ЛЕТИЮ УЧРЕЖДЕНИЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

Старилов Ю. Н. К 300-летию российской прокуратуры 10
Зотов Д. В. Виват, прокуратура! 14

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ПРОКУРАТУРЫ

Тюнина И. И. Конституционно-правовой статус прокуратуры в России и зарубежных странах 16
Махина С. Н. Функции прокуратуры в системе функций современных государств: российский подход и сравнительно-правовой анализ 27
Головко И. И. О предмете деятельности прокурора и его пределах 38
Завьялова И. С. Цифровая трансформация органов и организаций прокуратуры Российской Федерации 44

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ПРОКУРАТУРЫ

Бирюков П. Н. О международной деятельности органов прокуратуры Российской Федерации 53

ПРОКУРОР В СИСТЕМЕ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Ефанова В. А. Прокурор в российском уголовном процессе: проблемы нормативного регулирования и правоприменительной практики 65
Малахова Л. И. О функциях прокурора в судопроизводстве по уголовным делам 79
Трухачев В. В., Белоконь Г. Г. О некоторых аспектах расширения полномочий прокурора в уголовном судопроизводстве 87
Гриценко Д. В. Актуальные проблемы определения прокурором подследственности уголовных дел 103
Куницина О. А. Актуальные проблемы обеспечения прокурором законности при приеме, регистрации и рассмотрении заявлений и сообщений о преступлениях 110
Стародубова Г. В. Участие прокурора в стадиях пересмотра приговора суда 116

ПРОКУРОР В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

Носырева Е. И. Роль прокурора при использовании сторонами примирительных процедур 123
Сухорукова О. А. О некоторых направлениях оптимизации целей и форм участия прокурора в гражданском судопроизводстве 132
Сенцов И. А. Прокурор в состязательном гражданском процессе России 140
Шеменева О. Н. Защита прокурором прав должника, взыскателя и иных лиц в исполнительном производстве 147

ПРОКУРОР В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ И АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Носова Ю. Б. Полномочия прокуратуры в сфере организации и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: проблемы нового нормативного правового регулирования 156

Гриценко В. В. Проблемы предъявления прокурором административных исков в информационной сфере..... 166

Рогачева О. С. Прокурорский надзор как неотъемлемый элемент административно-процессуальной формы по Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях 179

СЛУЖБА В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ

Матвеев С. П. Организация государственной службы в органах прокуратуры Российской Федерации..... 193

Бабаева О. Н., Бабаев С. Н. Особенности правового регулирования труда прокурорских работников: теоретические аспекты 205

Шабанов П. Н. Профессиональная этика и антикоррупционные стандарты деятельности прокурора 219

Баева К. М. История развития и становления современной прокуратуры в Российской Федерации 225

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ И СТАТУС СУДЬИ

Королева Е. В. Дискреционные полномочия председателя суда 233

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Кудрин А. С. О некоторых аспектах регулирования трудовых отношений в годы Великой Отечественной войны..... 244

Глинда А. И. Системные связи института юридической ответственности с техническими регуляторами общественных отношений 254

Степина М. И. Принцип неприкосновенности личности в законотворчестве Государственной думы Российской империи 266

ТРУДОВОЕ ПРАВО

Буянова А. В. Совершенствование политики занятости и поддержки безработных в России в условиях пандемии COVID-19..... 274

Линец А. А. Характеристика отдельных признаков трудовых отношений в условиях развития гиг-занятости 282

Гусев А. Ю., Яхина М. Р. Защита права на социальное обеспечение в России (советский период) 295

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Зайкова С. Н. Соотношение понятий «административно-правовой механизм» и «административно-правовое регулирование» 310

Самойлов А. Р. О необходимости нормативного закрепления добросовестности в налоговом праве..... 321

ИСКУССТВЕННЫЙ ИНТЕЛЛЕКТ. ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И ПРАВО

Тлембаева Ж. У. О некоторых вопросах правового регулирования использования технологии искусственного интеллекта в условиях цифровой трансформации 331

Ширеева Е. В. Правовые формы и методы государственного контроля и надзора в сфере обеспечения правопорядка и общественной безопасности в условиях цифровой трансформации органов исполнительной власти..... 350

Информация

Правия направления, рецензирования и опубликования научных статей..... 361

SCIENTIFIC JOURNAL

PROCEEDINGS
OF VORONEZH
STATE UNIVERSITY

SERIES: LAW
FIRST PUBLISHED IN 2006
Published quarterly

Series: Law. 2021. № 4 (47). October – December

CONTENTS

TO THE 300 YEARS ANNIVERSARY OF THE ESTABLISHMENT OF THE PROSECUTOR'S OFFICE

Starilov Yu. N. To the 300th anniversary of the prosecutor's office 10
Zotov D. V. Vivat, anniversaries! 14

LEGAL STATUS OF THE PROSECUTOR'S OFFICE

Tunina I. I. Constitutional and legal status of the prosecutor's office in Russia and foreign countries 16
Makhina S. N. Functions of the prosecutor's office in the system of functions of modern states: russian approach and comparative legal analysis 27
Golovko I. I. About the subject of the prosecutor's activity and its limits 38
Zavyalova I. S. Digital transformation of bodies and organizations of the Prosecutor's Office of the Russian Federation 44

INTERNATIONAL COOPERATION OF THE PROSECUTOR'S OFFICE

Biriukov P. N. On the international activities of the prosecutor's office of the Russian Federation 53

PROSECUTOR IN THE SYSTEM OF CRIMINAL PROCEEDINGS

Efanova V. A. Prosecutor in Russian criminal proceedings: problems of normative regulation and law enforcement practice 65
Malakhova L. I. To the question of the functions of the prosecutor in legal proceedings in criminal matters 79
Trukhachev V. V., Belokon G. G. On some aspects of expanding the powers of the prosecutor in criminal proceedings 87
Gritsenko D. V. Actual problems of determining the jurisdiction of criminal cases by the prosecutor 103
Kunitsina O. A. Current problems of the prosecutor's ensuring the law when receiving, registration and consideration of applications and reports of crimes 110

Starodubova G. V. Participation of the prosecutor in the stages of revision of the sentence of the court 116

PROSECUTOR IN THE CIVIL PROCESS

Nosyreva E. I. Role of the prosecutor in the use of the parties conciliation procedures 123
Sukhorukova O. A. On a Number of Directions of Refinement of the Objectives and Forms of a Public Prosecutor's Participation in Civil Legal Proceedings 132
Sentsov I. A. The prosecutor in Russian adversarial civil proceedings..... 140
Shemeneva O. N. Prosecutors protection of the debtors, recoverors and other persons rights in enforcement proceedings 147

PROSECUTOR IN THE SYSTEM OF PUBLIC RELATIONSHIP AND ADMINISTRATIVE COURT PROCEEDINGS

Nosova Yu. B. Credentials of the prosecutor's office in the sphere of the organization and implementation of state control (supervision) and municipal control: problems of the new normative legal regulation 156
Gritsenko V. V. Problems of administrative claims by the prosecutor in the information sphere..... 166
Rogacheva O. S. Prosecutor's supervision as an Integral Element of the Administrative-procedural Form under the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses 179

SERVICE IN THE BODIES OF THE PROSECUTOR'S OFFICE

Matveev S. P. Organization of the public service in bodies prosecutor's office of the Russian Federation 193
Babaeva O. N., Babaev S. N. Features of legal regulation of work of public prosecutor's workers: theoretical aspects 205
Shabanov P. N. Professional ethics and anti-corruption standards of the prosecutor's activities 219
Baeva K. M. The history of the development and formation of the modern prosecutor's office in the Russian Federation..... 225

JUDICIAL POWER AND STATUS OF A JUDGE

Koroleva E. V. Discretionary powers of the president of the court 233

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

Kudrin A. S. About some aspects of regulation of labour relations during the Great Patriotic War 244
Hlinda A. I. System bonds of the institute of legal responsibility with technical regulators of public relations..... 254
Stepina M. I. The principle of personal inviolability in the lawmaking of the State Duma 266

LABOUR LAW

Buyanova A. V. Improving the employment policy and support for the unemployed in Russia in the context of the Covid-19 pandemic..... 274

Linets A. A. Characteristics of individual signs of labor relations in the context of the development of gig employment 282
Gusev A. Yu., Yakhina M. R. Protection of the right to social security in Russia (soviet period)..... 295

ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL LAW

Zajkova S. N. Relationship of the concepts «administrative legal mechanism» and «administrative legal regulation» 310
Samoylov A. R. About the necessity of legal consolidation of good faith in tax law 321

ARTIFICIAL INTELLIGENCE. INFORMATION TECHNOLOGY AND LAW

Tlembayeva Z. U. On some issues of legal regulation of the use of artificial intelligence technology in the context of digital transformation..... 331
Shireeva E. V. Legal forms and methods for the implementation of state control and supervision for law enforcement and public security in the conditions of the digital transformation of the executive government agency 350

Information

Requirements to the materials directed to an editorial board of the journal for publication 363

К 300-ЛЕТИЮ РОССИЙСКОЙ ПРОКУРАТУРЫ

В 2022 году органы прокуратуры Российской Федерации будут отмечать 300-летие с момента создания. Насыщенная судьбоносными событиями история развития этого государственно-правового института, его уникальная роль в становлении и развитии российской государственности, укреплении законности и правопорядка, защите прав и свобод человека и гражданина предопределяют особую значимость юбилейной даты не только для работников прокуратуры, но и всех представителей юридического сообщества.

Юридический факультет Воронежского государственного университета высоко ценит долговременное и плодотворное сотрудничество с прокуратурой Воронежской, Белгородской, Липецкой, Орловской, Тамбовской областей и других регионов России. Такое сотрудничество являет собой пример эффективного взаимодействия юридической науки и практики, высоких университетских образовательных стандартов и строгих профессиональных требований работодателя, что достигается существующей на факультете системой подготовки кадров для органов прокуратуры.

Вот уже несколько десятилетий на базе юридического факультета ВГУ успешно работает специальная группа целевой подготовки для службы в органах прокуратуры Воронежской области, выпускники которой рассматриваются кадровой службой прокуратуры в качестве первоочередных претендентов на вакантные должности. Во многом именно по-

Торговченков Владимир Иванович – прокурор Белгородской области, государственный советник юстиции 3 класса, окончил юридический факультет ВГУ в 1989 г.

Шишкин Николай Анатольевич – заместитель Генерального прокурора Российской Федерации, государственный советник юстиции 1 класса, окончил юридический факультет ВГУ в 1985 г.

этому кадровый состав прокуратуры Воронежской области более чем на 90 % состоит из выпускников юридического факультета ВГУ. Думается, что кадровое и творческое сотрудничество между органами прокуратуры и университетом будет только укрепляться, учитывая, что на юридическом факультете уже несколько лет осуществляется набор на новую специальность «Прокурорская и судебная деятельность», по которой предпочитают обучаться все большее количество студентов.

Гордостью факультета по праву является то, что для некоторых выпускников работа в Воронежской области стала отличным стартом для построения успешной карьеры в органах прокуратуры других субъектов Российской Федерации и Генеральной прокуратуре Российской Федерации. Это можно сказать о Шишкине Николае Анатольевиче – ранее долгие годы служившем прокурором Воронежской области, в настоящее время занимающем должность заместителя Генерального прокурора Российской Федерации; Панченко Иване Ивановиче – прокуроре Рязанской области; Семенове Александре Николаевиче – ранее руководителе Управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Северо-Кавказском федеральном округе, в настоящее время возглавляющем прокуратуру Томской области; Торговченкове Владимире Ивановиче – прокуроре Белгородской области.

Среди выпускников юридического факультета ВГУ, добившихся профессионального признания на поприще прокурорской государственной деятельности, заместители Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроры субъектов Российской Федерации и их заместители, военные, транспортные прокуроры, служащие на благо Отечества сегодня и уже находящиеся на заслуженном отдыхе: Воробьев Сергей Дми-

Панченко Иван Иванович – прокурор Рязанской области, государственный советник юстиции 3 класса, окончил юридический факультет ВГУ в 1992 г.

Семенов Александр Николаевич – прокурор Томской области, государственный советник юстиции 3 класса, окончил юридический факультет ВГУ в 1986 г.

Саврун Николай Дионезович –
прокурор Воронежской области, государственный советник юстиции 2 класса, окончил юридический факультет Омского государственного университета в 1983 г.

триевич, занимавший должность прокурора Орловской области, а затем заместителя Генерального прокурора Российской Федерации; Малиновский Владимир Владимирович, занимавший должность заместителя Генерального прокурора Российской Федерации, а до того служивший в должности прокурора Еврейской автономной области и Хабаровского края; работавшие ранее и находящиеся сегодня на ответственных должностях в органах прокуратуры Российской Федерации: Баранов Юрий Алексеевич, Дмитриев Сергей Александрович, Конушкин Вячеслав Викторович, Корнюшкин Александр Васильевич, Пантюшин Игорь Станиславович, Пословский Василий Митрофанович, Терещенко Александр Витальевич, Фролов Александр Васильевич.

Прокуратура Воронежской области, как правило, возглавлялась выпускниками юридического факультета Воронежского государственного университета. В настоящее время прокурором Воронежской области является Саврун Николай Дионезович – выпускник юридического факультета Омского государственного университета, под руководством которого прокуратура нашего региона остается оплотом высокого профессионализма в деле обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности на территории Воронежской области.

Коллектив юридического факультета с оптимизмом оценивает перспективы творческого, кадрового и организационного взаимодействия с органами прокуратуры и демонстрирует научное внимание к различным теоретическим аспектам и практическим проблемам осуществления прокурорского надзора. Анализ современного состояния работы прокуроров позволил авторам научных статей, вошедших в юбилейный выпуск журнала, высказать научно обоснованные представления о путях и направлениях совершенствования прокурорской деятельности.

Отдавая дань почетной и ответственной миссии российской прокуратуры – служению на благо законности, безопасности и интересов общества и государства, важно отметить, что главное звено в системе прокуратуры, олицетворяющее ее прошлое, настоящее и будущее, – это прокурорские

работники, которых отличают лучшие качества современного правоведа, такие как компетентность, профессионализм, принципиальность, требовательность, самоотверженность, ответственность и верность долгу.

Особенно нужно отметить стремительное развитие в течение последних лет открытости, гласности и информирования общества о главных направлениях и основных результатах каждодневной деятельности прокуратуры Воронежской области. Прокуратура достигла надлежащего уровня информационной открытости благодаря использованию потенциала как традиционных средств массовой информации (региональное телевидение), так и современных мессенджеров (например, Telegram). Информированность населения о событиях, фактах, принимаемых органами прокуратуры мерах прокурорского воздействия позволяет судить о сложившемся в настоящее время правопорядке, уровне соблюдения и уважения законности, степени защищенности прав, свобод и законных интересов как граждан, так и организаций. Решение задачи по обеспечению информированности населения о работе прокуратуры, безусловно, обеспечивает и правовую осведомленность граждан, повышает их правовую культуру. Однако даже при самой лучшей организации работы прокуратуры и ее сотрудников вряд ли можно достичь того уровня соблюдения законности, к которому стремится государство, если общество не будет сознательно поддерживать усилия государства по укреплению законности, т. е. многое в этом процессе зависит и от самого общества, от каждого человека. Г. Ф. Шершеневич писал: «Законность зависит не от одного только указания в кодексе или своде на принцип законности и не от одного лишь соблюдения его в действительности со стороны администрации, но и от того, в какой мере проникла в создание граждан необходимость поступать всегда согласно с требованиями закона, т. е. от степени развития в обществе чувства законности. Где это чувство развито, там трудны нарушения принципа законности управления, и наоборот, где оно не развито, там никакие законные гарантии не обеспечивают населению законности управления»[1].

Поздравляя со знаменательным событием – 300-летним юбилеем российской прокуратуры, коллектив юридического факультета Воронежского государственного университета желает всем руководителям и работникам российской прокуратуры блестящих успехов, созидательного развития, новых профессиональных свершений, верности крепким прокурорским традициям и уверенного движения вперед!

[1] *Шершеневич Г. Ф.* О чувстве законности : публичная лекция, читанная 10 марта 1897 г. / вводные замечания Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2018. С. 21.

Декан юридического факультета
Воронежского государственного университета
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации
Ю. Н. Старилов

ВИВАТ, ПРОКУРАТУРА!

Машков И. Г. Учреждение Прокуратуры Российской Петром I (12 января 1722 года). 2011 г.

Важнейшему государственному институту – прокуратуре России исполняется 300 лет!

Российская прокуратура имеет глубокие исторические корни и богатые традиции. Принципиально новое для Отечества ведомство, учрежденное Петром Великим в 1722 году для безусловного и бескомпромиссного обеспечения исполнения законов, прошло нелегкий, но интересный путь – от надзорного органа до учреждения полифункционального типа, сочетающего правоохранительную и правозащитную функции. Но главное оставалось непреложным – прокуратура традиционно отождествляется с практикой утверждения социальной стабильности, государственным порядком и законностью.

За прошедшие столетия не раз менялось общественно-политическое устройство страны, а соответственно менялись принципы организации и деятельности прокуратуры, трансформировались ее полномочия.

Всё началось в далеком XVIII веке – с учреждения должностей генерал-прокурора при Сенате и обер-прокуроров. Прообразом прокуратуры России послужила французская прокуратура. Однако вряд ли стоит говорить о слепой кальке европейской модели для русской почвы. В отличие от западных коллег, функции которых сводились преимущественно к уголов-

ному преследованию и поддержанию обвинения, российские прокуроры Петровской эпохи, обладая контрольно-надзорными полномочиями общегосударственного значения, должны были выступать блюстителями законов. Первая задача, поставленная перед ними Российским императором, звучит актуально и сегодня: «уничтожить либо ослабить зло, проистекающее из беспорядков в делах, неправосудия, взяточничества и беззакония».

С 1802 года институт прокуратуры стал составной частью Министерства юстиции, а министр юстиции по должности стал генерал-прокурором. Судебной реформой 1864 года «власть обвинительная отделяется от судебной», учреждаются особые прокуроры при «судебных местах» – прообраз современных государственных обвинителей.

В 1917 году на короткий отрезок времени прокуратура была упразднена, однако уже в 1922 году в составе Народного комиссариата юстиции была учреждена Государственная прокуратура.

В 1923 году была образована прокуратура Верховного Суда Союза ССР.

В 1933 году принято решение об учреждении прокуратуры Союза ССР как самостоятельного государственного органа с широкими надзорными полномочиями и функциями уголовного преследования. Были определены и ключевые отрасли прокурорского надзора.

Конституция СССР 1936 года впервые в истории ввела понятие высшего надзора за точным исполнением законов, и эта прерогатива была отнесена исключительно к полномочиям Прокурора Союза ССР. Прокуратура сформировалась как единая независимая централизованная система.

Новейшая история России подтвердила востребованность органов прокуратуры. В январе 1992 года был принят новый Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», а в Конституции России был закреплен принцип единства и централизации органов прокуратуры.

В результате законодательных преобразований прокуратура России окончательно сформировалась структурно и функционально в самостоятельный государственный орган, не входящий ни в одну из ветвей власти.

Сегодня прокуратура является твердой опорой государства и надежным гарантом законности, к ней предъявляются новые требования и ставятся серьезные задачи.

В юбилейный год, чествуя славный опыт надзорного ведомства, остается надеяться, чтобы *единство* прокуратуры не уподобилось почтово-пересылочным институциям с формальными отписками «разобраться» другим ведомствам, *законность* не подменялась политической целесообразностью, *независимость* не окрыляла, а *централизация* не обернулась слепым подобострастием. И последнее пожелание, но уже словами классика: *«Помните, что на высоком положении вашем требуется нечто большее, чем только законность и благопристойность; требуется некоторое великодушие и величие духа!»*

С праздником!

Заведующий кафедрой организации судебной власти
и правоохранительной деятельности
Воронежского государственного университета
кандидат юридических наук, доцент
Д. В. Зотов

УДК 343.1634; 347.963
DOI https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3688

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРОКУРАТУРЫ В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

И. И. Тюнина

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 13 сентября 2021 г.

Аннотация: *исследуются нормативные основы организации и деятельности прокуратуры, рассматривается закрепление основных ее функций в российском и зарубежном законодательстве, показана роль и место данного института в системе государственных органов. В результате проведенного сравнительного анализа конституционно-правового статуса прокуратуры в России и отдельных зарубежных странах выявлены его общие и особенные характеристики, что дает возможность использовать опыт других государств с целью заимствования наиболее интересных положений.*
Ключевые слова: *атторнейская служба, ветвь власти, государственный орган, зарубежные страны, исполнение законов, надзор, правовой статус, прокуратура, прокурор, соблюдение прав и свобод человека и гражданина.*

Abstract: *the article examines the normative foundations of the organization and activity of the prosecutor's office, considers the consolidation of its main functions in Russian and foreign legislation, shows the role and place of this institution in the system of state bodies. As a result of the comparative analysis of the constitutional and legal status of the prosecutor's office in Russia and certain foreign countries, general and special characteristics were identified, which makes it possible to use the experience of other states in order to borrow the most interesting provisions.*
Key words: *attorney's office, branch of government, state body, foreign countries, enforcement of laws, supervision, legal status, prosecutor's office, prosecutor's office, observance of human and civil rights and freedoms.*

Определение «правового статуса», содержащееся в юридических литературных источниках, представляется в качестве важной характеристики, позволяющей отразить правовое положение или состояние, свойственное отдельному субъекту права. Слово «статус» (лат. *status*) означает правовое положение, состояние[1]. Для современной реальности свойственно рассмотрение правового статуса как через личность, включая должностное лицо, так и через орган, учреждение и прочих субъектов, участвующих в правоотношениях.

Государственные органы наделены особым правовым статусом. Он заключается в наборе правовых норм, устанавливающих совокупность целей, задач, функций и полномочий, присущих такому органу, а также

[1] См.: Юридические термины и выражения. Краткий латинско-русский, русско-латинский словарь / сост. Г. В. Петрова. М., 1997. С. 29.

© Тюнина И. И., 2021

отражает то правовое положение, которое этот орган занимает[2]. Учитывая сказанное выше, прокуратура наделена собственным правовым статусом, который устанавливается в правовых нормах, регламентирующих занимаемое прокуратурой место среди прочих государственных органов, образующих совместную систему. Определение такого места происходит исходя из функционального предназначения, компетенции и структуры[3].

Содержащиеся в Основном государственном законе положения определяют свойственный прокуратуре, имеющей статус государственного органа, общий правовой статус. В России правовой статус данного органа соответственно закрепляется в главе 7 Конституции РФ[4] «Судебная власть и прокуратура». Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» была существенно расширена и дополнена ст. 129 Конституции РФ, устанавливающая статус прокуратуры.

В первую очередь, из ч. 1 представленной нормы следует понятие, раскрывающее суть, свойственную прокуратуре РФ. Так, прокуратура РФ представляется в виде единой федеральной централизованной системы органов, реализующей надзорные полномочия в отношении соблюдения Конституции РФ и исполнения законов, за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, выполняющей прочие функции. В Конституции не определены полномочия, основные функции, организация и порядок деятельности прокуратуры. Все эти положения закрепляются в Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 01.07.2021) «О прокуратуре Российской Федерации»[5] (далее – Федеральный закон № 2202-1).

В то же время в отношении прокуроров действует ряд требований, подобных тем, которые устанавливаются в отношении судей, иных должностных лиц, занимающих руководящие должности в государственных органах. Из ч. 2 ст. 129 следует, что прокуроры должны обладать российским гражданством и не иметь гражданства в ином государстве, в том числе вида на жительство или прочего документального основания, указывающего на наличие права постоянного проживания в другой стране. В отношении прокуроров действует запрет на открытие и использование счетов, а также вкладов (ценностей) в банках, действующих вне территории РФ.

[2] См.: *Щерба С. П.* Прокуратура в странах СНГ : правовой статус, функции, полномочия : науч. и учеб. пособие / под общ. ред. С. П. Щербы. М., 2007. С. 10.

[3] См.: *Смирнов А. Ф.* К вопросу о правовом регулировании статуса прокуратуры Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 1. С. 216.

[4] Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: http://www.pravo.gov.ru, 04.07.2020

[5] Рос. газета. 1992. 18 февр. ; 2021. 5 июля.

Конституционные положения, касающиеся порядка назначения Генерального прокурора РФ, его заместителей и прочих руководителей органов прокуратуры, были актуализированы, что отразилось на данном порядке. Назначение перечисленных должностных лиц на должность осуществляется Президентом РФ на основании проведенных им консультаций с Советом Федерации. Он же осуществляет их освобождение от должности. В прошлом такие действия проводились Советом Федерации на основании поступившего от Президента РФ представления. При этом согласование с соответствующими субъектами проводится в том случае, если на должность назначается прокурор субъекта Федерации. Назначение иных прокуроров осуществляется Президентов РФ в случае прямого указания на реализацию такого порядка. Данное правило распространяется и в отношении освобождения указанных должностных лиц от должности (ч. 3–6 ст. 129).

Анализируя положения ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 2202-1, можно с уверенностью сказать, что прокуратура Российской Федерации специализируется в основном на осуществлении надзора. В большей мере, надзорная деятельность направлена на то, чтобы способствовать неукоснительному соблюдению законов и прочих актов правового значения, а также соблюдению и реализации со стороны федеральных органов исполнительной власти, Следственного комитета РФ, представительных и исполнительных органов, действующих на территории субъектов РФ, органов местного самоуправления, военного управления и контроля, прав и свобод, принадлежащих человеку и гражданину. Такая работа проводится в части осуществления контроля за тем, как обеспечиваются права человека в тех местах, где происходит его принудительное содержание. Прокуратура реализует надзорные полномочия в отношении органов: занятых выполнением оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия; судебных приставов; осуществляющих исполнение наказаний и применение принудительных мер, назначенных судом; выступающих администрацией тех мест, где содержатся задержанные и заключенные под стражу.

Вместе с тем прокуратурой РФ реализуются надзорные полномочия, ею выполняются функции, связанные:

– с осуществлением уголовного преследования;

– координированием деятельности, выполняемой правоохранительными органами;

– возбуждением дел о совершенных административных правонарушениях и проведением административных расследований;

– участием в рассмотрении дел судами;

– опротестованием судебных решений, постановлений, определений и приговоров, не соответствующих законодательным нормам.

Отдельным направлением деятельности прокуратуры выступает правотворчество. Право проявления законодательной инициативы подтверждено положениями ст. 9 Федерального закона № 2202-1. Реализация этого права предполагает возможность внесения в адрес зако-

нодательных органов инициатив, касающихся изменения, дополнения, отмены или принятия актов правового характера, при условии наличия потребности в совершенствовании существующей законодательной базы. К примеру, на территории Воронежской области прокурор может реализовывать законодательную инициативу через Воронежскую областную Думу (ст. 34 Устава Воронежской области[6]). Но на федеральном уровне Генеральный прокурор правом законодательной инициативы, согласно ст. 104 Конституции РФ, не обладает.

Генеральная прокуратура РФ осуществляет прямые связи, сотрудничает и заключает соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью с соответствующими органами иностранных государств и различными международными организациями, участвует в разработке международных договоров России.

В зарубежных странах нет единого подхода к месту прокуратуры и аналогичных ей органов в государственном механизме. По месту прокуратуры в системе государственных органов в правовой литературе в настоящее время выделяются четыре группы стран: страны, где прокуратура входит в состав министерства юстиции; страны, где прокуратура полностью включена в состав судебной власти и находится при судах либо пользуется в рамках судебной власти административной автономией; страны, где прокуратура выделена в самостоятельную систему и подотчетна парламенту или главе государства; страны, где прокуратуры или ее прямого аналога вообще нет[7]. Различны также форма организации и функции прокуратуры.

Так, в США нет такого органа, как прокуратура. Похожим органом там является атторнейская служба. К системе судебной власти она не относится, что указывает на ее независимость. Атторнейской службе не свойственна централизация, что отличает ее от российской системы органов прокуратуры. Учитывая свойственную ей структуру, в нее входят органы федерального, штатного и местного уровня.

Генеральному прокурору США отводится роль главы минюста и советника Президента по вопросам, связанным с уголовной политикой. Он назначается Президентом и утверждается Сенатом, перед которым несет ответственность за свою деятельность.

В отличие от других государств в США Генеральному прокурору подведомственны контрразведка, политическая полиция, управление тюрьмами и делами об иммигрантах. Генеральный прокурор обладает весьма широкими полномочиями и в силу этого занимает важное место в системе юридических органов государства[8]. С его стороны осуществляется координирование деятельности, выполняемой правоохранительными

[6] Устав Воронежской области от 7 июня 2006 г. // Коммуна. 2006. 10 июня.

[7] См.: *Додонов В. Н., Крутских И. Б.* Прокуратура в России и за рубежом. М., 2001. С. 5.

[8] См.: *Тюренкова К. А.* Конституционно-правовой статус прокуратуры в зарубежных странах : сравнительно-правовой анализ // Молодой ученый. 2015. № 21 (101). С. 634.

органами, меры уголовного преследования, поддержание обвинения в рамках судопроизводства. Помимо того, атторнейской службе США свойствен ряд надзорных функций, обеспечивающих охрану прав, присущих человеку.

Прокуратуре Франции отводится статус отдельного элемента, входящего в Минюст. Структура органа во многом соответствует той, что характерна судам. Важная особенность заключается в том, что прокуроры и судьи имеют одинаковый статус, в их отношении применяется название магистратов. Для французской прокуратуры свойственно положение промежуточного органа, объединяющего исполнительную и судебную власть, что отличает ее от российского надзорного органа. Во главе прокуратуры находится министр юстиции. Единым корпусом представляются прокуроры и судьи.

Правовой статус прокуратуры во Франции регулируется Конституцией Франции 1958 г., Уголовно-процессуальным кодексом Франции, Кодексом судебной организации и Ордонансом № 58-1270.

Назначение должностных лиц прокуратуры на должность осуществляется Президентом республики. Он же выполняет их освобождение от должности. Предложение относительно кандидатур и кадровых передвижений исходит от министра юстиции. При принятии итогового решения Президент руководствуется заключением, представленным палатой Высшего совета магистратуры. Палатой даются также рекомендации относительно применения дисциплинарных взысканий в отношении представляющих прокуратуру должностных лиц[9].

Для французской прокуратуры характерно выполнение главной функции, заключающейся в уголовном преследовании. Этим органом реализуются контрольные полномочия относительно предварительного следствия и поддержания обвинения.

В конституционных положениях, действующих на территории Республики Германия, не прослеживается широкого спектра норм, регулирующих правовой статус прокуратуры. Причиной тому служит признание прокуратуры в качестве органа, реализующего судебную или исполнительную власть[10].

В Основном законе ФРГ 1949 г. положения о прокуратуре отсутствуют. Деятельность прокуратуры в Германии подробно регламентируется Федеральным законом «О судоустройстве», Уголовно-процессуальным кодексом ФРГ и иными нормативными правовыми актами.

Из законодательных положений следует отношение прокуратуры к числу исполнительных властных органов, находящихся в подчинении Минюсту. Вся совокупность рассматриваемых органов делится на федеральные и земельные. Их главами выступают генеральные прокуроры. Президент Германии, заручившийся согласием бундестага, осуществля-

[9] См.: *Додонов В. Н.* Прокуратуры зарубежных стран. М., 2006. С. 215–216.

[10] См.: *Растопшин Р. А.* Права и задачи прокурора в уголовном процессе РФ и ФРГ // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. № 4. С. 141.

ет назначение Генерального федерального прокурора, который осуществляет свою деятельность, находясь в подчинении министра юстиции. Министры юстиции, действующие на территории отдельных земель, осуществляют руководство в отношении прокуроров высших и окружных судов.

Основное направление деятельности немецкой прокуратуры заключается в уголовном преследовании, поддержании обвинения и выполнении руководства в отношении судебной полиции. Представленное указывает на отсутствие у органа надзорных полномочий. Вместе с тем прокурор имеет ряд полномочий, свойственных гражданскому судопроизводству, в результате чего может вмешиваться в отдельные ситуации, осуществляя надзор за соблюдением законодательных требований.

В судебную ветвь власти прокуратура входит, например, в таких государствах, как Испания и Болгария.

В Конституции Королевства Испания от 27 декабря 1978 г. (как и в Конституции РФ) прокуратуре посвящена лишь одна ст. 124, расположенная в разделе VI «О судебной власти». Детально статус прокуратуры регулируется Законом Испании от 20 декабря 1981 г. № 50/1981 («Органический устав прокуратуры»).

Прокуратурой Испании должны выполняться задачи, связанные с отправлением правосудия. Это необходимо для того, чтобы защищать законность, свойственные гражданам права и публичные интересы. Достижение этих целей выполняется исходя из закрепления обязанностей за должностными лицами, а также на основании поступивших от заинтересованных лиц ходатайств. Рассматриваемый орган выполняет надзорные функции в отношении того, насколько полно обеспечены условия к тому, чтобы суд осуществлял свою деятельность независимо, соблюдая общественные интересы. Вместе с тем надзорные полномочия распространяются на судебную полицию, в части расследования преступлений, установления лиц, допустивших правонарушение, сбор доказательств, указывающих на их виновность.

Назначение действующего в государстве генерального прокурора осуществляется со стороны короля, чему предшествует получение предложения от правительства и выражение мнения Генеральным советом судебной власти[11]. Учитывая сложившуюся в Испании иерархию, Генеральному прокурору отводится место, следующее за Председателем Верховного трибунала. Действие прокуратуры осуществляется на базе всех судов (трибуналов), которые функционируют на провинциальном уровне и до Верховного трибунала Испании. Отдельная роль отводится специальной прокуратуре, деятельность которой направлена на предупреждение и подавление противоправных действий, связанных с незаконным оборотом наркотиков. Счетный трибунал также сопровождает деятельность прокуратуры.

[11] См.: Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. М., 2001. Т. 2. С. 77.

Положениями Конституции, принятой 12 июля 1991 г. в Республике Болгария, прокуратура отнесена к органам, осуществляющим судебную власть, что позволяет относить ее к одной ветви власти с судом и следствием. Косвенным подтверждением тому выступает ст. 126 Конституции Болгарии, в силу которой свойственная прокуратуре структура является идентичной той, что характера судам[12].

Назначение прокуроров, их повышение и понижение в должности, перемещение и освобождение от должности в силу ч. 1 ст. 129 Конституции Болгарии осуществляется со стороны Высшего судебного совета, который имеет статус независимого органа. Его члены выступают представителями сообщества судей, прокурорами и прочими юристами. Президент Республики уполномочен назначать Главного прокурора и освобождать его от должности. Соответствующие решения принимаются с учетом предложений, предоставленных Высшим судебным советом.

Важная роль отводится норме (ч. 3 ст. 129) Конституции, из которой следует несменяемость прокуроров на протяжении трех лет. Освобождение от должности прокуроров осуществляется только тогда, когда они уходят на пенсию, заявляют об отставке, признаются виновными в совершении умышленного преступления судом, длительный период (свыше одного года) не имеют возможности к фактическому исполнению соответствующих должностных обязанностей. Подобные правила не свойственны российскому законодательству.

Надзор за тем, насколько законно и методично выполняют свою работу прокуроры, осуществляется со стороны Главного прокурора, наделенного определенным набором полномочий. Из ст. 127 Конституции Болгарии следует, что соблюдение законности является основным направлением деятельности прокуратуры. Этот орган уполномочен применять меры ответственности к тем лицам, которыми совершено преступление, а также поддерживать обвинение в рамках уголовных дел. Отдельным направлением работы прокуратуры выступает надзор за тем, как исполняются меры уголовного и иного принуждения. В некоторых случаях прокурор может выступать участником административного или гражданского дела, принимать участие в процессе нормотворчества.

Несмотря на то что в Конституции Латвийской Республики от 15 февраля 1922 г. термин «прокуратура» не упоминается, она там есть. Правовую основу ее организации и деятельности составляет Закон Латвийской Республики от 19 мая 1994 г. «О Прокуратуре» (действующий с рядом изменений и дополнений), а также иные нормативные правовые акты. Поскольку прокурору присущ независимый статус, отделяющий его от прочих государственных органов, установить, какое место отводится прокуратуре, практически невозможно.

Отдельными элементами латвийской прокуратуры выступают: Генеральная прокуратура Латвии, являющаяся высшим звеном; проку-

[12] См.: Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. Т. 1. С. 415.

ратуры судебных округов, наделенные статусом промежуточного звена; прокуратуры, действующие в районах (городах), являющиеся низовой составляющей. Отмечается наличие специализированных прокуратур. Высшим должностным лицом прокуратуры Латвии является Генеральный прокурор Латвии, назначаемый на должность сеймом (парламентом Латвии) по предложению Председателя Верховного суда.

В Законе Латвийской Республики «О Прокуратуре» установлен исчерпывающий перечень функций прокуратуры: надзор за органами дознания и органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность; осуществление предварительного расследования, поддержание государственного обвинения; надзор за исполнением наказаний, защита законных интересов личности и государства; обращение в суд с иском; участие в рассмотрении уголовных дел в судах.

Полномочия Генерального прокурора, обращающегося с исковым заявлением в суд, предполагают «право подачи заявления о возбуждении дела о соответствии законов Конституции... о соответствии подписанных или заключенных Латвией международных договоров Конституции.., а также о соответствии решений сейма Конституции и другим законам...», что закреплено в Законе Латвийской Республики «О Конституционном Суде». В российской правовой системе подобное право не предусмотрено.

В социалистических странах прокуратура не относится ни к одной из ветвей власти и представляет собой отдельную систему, подотчетную парламенту или главе государства. Основы правового статуса прокуратуры в КНДР и КНР закрепляются конституциями и законами этих государств.

В Северной Корее прокурорские функции осуществляет Центральная прокуратура, провинциальные, городские, уездные и специальные прокуратуры. Руководит деятельностью прокуратуры в Северной Корее Центральный народный комитет (ст. 120 и 160 Конституции КНДР), а ответственна она в своей деятельности перед ним, Верховным народным собранием и Президентом КНДР (ст. 167 Конституции КНДР).

Генеральный прокурор Центральной прокуратуры назначается Верховным народным собранием (ст. 91 Конституции КНДР), и срок его полномочий равен сроку полномочий последнего.

В ст. 165 Конституции КНР от 27 декабря 1972 г. закрепляется, что прокуроры осуществляют надзор за точным исполнением государственных законов всеми учреждениями, предприятиями, организациями и гражданами, за тем чтобы постановления и распоряжения государственных органов не противоречили Конституции и нормативным правовым актам Верховного народного собрания, Президента, Центрального народного комитета, а также защищали власть и социалистический строй в КНДР, государственную и общественно-кооперативную собственность, конституционные права граждан, их жизнь и имущество путем привлечения к ответственности правонарушителей.

В Китайской Народной Республике учреждается Верховная народная прокуратура, местные народные прокуратуры, военные прокуратуры и специальные народные прокуратуры. По Конституции КНР Народная

прокуратура является государственным органом надзора за соблюдением законности (ст. 134), а Верховная народная прокуратура – высшим органом прокурорского надзора (ст. 137). Верховная народная прокуратура ответственна перед Всекитайским собранием народных представителей и его Постоянным комитетом.

Срок полномочий Генерального прокурора Верховной народной прокуратуры соответствует сроку полномочий Всекитайского собрания народных представителей. Кроме того, согласно ст. 135 Конституции КНР от 4 декабря 1982 г. он может занимать данную должность не более двух сроков подряд. Подобные ограничения по количеству сроков занятия должности генерального прокурора редко встречаются в законодательстве зарубежных стран. Если сравнивать с Российской Федерацией, то срок полномочий Генерального прокурора составляет пять лет, одно и то же лицо может быть назначено на эту должность неоднократно (ст. 12 Федерального закона № 2202-1).

Существуют государства, где рассматриваемый институт вообще не существует. Ярким примером является Великобритания и государства, бывшие ранее английскими колониями. Однако в этих странах все же есть должности генеральных атторнеев или специальные службы, функции которых схожи с прокуратурой. В Великобритании такими органами являются Ведомство генерального атторнея, Королевская служба обвинения, Департамент (Офис, Дирекция, Управление) публичных преследований, Государственная служба.

Таким образом, зарубежная практика отводит институту прокуратуры более узкую сферу деятельности, а во многих государствах исследуемый орган входит в судебную систему. Чаще всего прокуратура рассматривается в системе исполнительных органов власти и подчиняется министерству юстиции (иногда генеральные прокуроры являются министрами юстиции).

Проведенный сравнительный анализ конституционно-правового статуса прокуратуры показал, что в большинстве зарубежных государств прокуратура действует как орган надзора за следствием и дознанием, как орган, содействующий правосудию, осуществляющий уголовное преследование и поддержание государственного обвинения в суде. Реже органы прокуратуры осуществляют функцию надзора за законностью.

Достижение законности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина возможно при наличии независимого органа власти, наделенного полномочиями для выявления нарушений и их устранения. В России прокуратура не относится ни к одной из трех ветвей власти, ей отводится особое место. Она выполняет функции одного из элементов системы уравновешивания в механизме разделения властей. Прокуратура Российской Федерации представляет собой самостоятельный, независимый конституционно-правовой институт, основной функцией которого является обеспечение прав и свобод человека и гражданина, соблюдения законодательства всеми субъектами общественных отношений, в чем со-

стоит ее существенное отличие от рассматриваемого института в большинстве зарубежных стран.

Если изучить положительный опыт Франции, который может быть заимствован, наиболее весомую значимость будут иметь свойственные французским прокурорам полномочия, реализуемые ими при участии в гражданском процессе. Здесь они могут выступать основными сторонами или иметь статус привлеченных. Если прокурор привлечен к производству, ему необходимо дать заключение относительного того, как было применено право по конкретному делу. Из сути законодательных положений следует указание на те дела, которые могут сопровождаться с участием прокурора как стороны, которая была привлечена. Такие дела связаны с усыновлением, организацией опеки в отношении несовершеннолетних, изменением попечительства, установленного в отношении совершеннолетнего, временным отстранением от должности, привлечением к материальной ответственности, признанием банкротства.

Прослеживается целесообразность изучения и заимствования латвийского опыта, в силу которого Генеральному прокурору РФ необходимо предоставить право обращения к Конституционному Суду РФ с запросом, касающимся проверки конституционности актов нормативного значения, принимаемых органами государственной власти, оговоренных в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ, а также тех договоров, в заключении которых они участвуют.

Библиографический список

Додонов В. Н. Прокуратуры стран мира : справочник / под общ. ред. С. П. Щербы. М. : Юрлитинформ, 2006. 313 с.

Додонов В. Н., Крутских В. Е. Прокуратура в России и за рубежом : сравнительное исследование / под ред. С. И. Герасимова. М. : НОРМА, 2001. 181 с.

Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. М. : НОРМА, 2001. Т. 1. 824 с. ; Т. 2. 840 с.

Растопшин Р. А. Права и задачи прокурора в уголовном процессе РФ и ФРГ // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. № 4. С. 141–142.

Смирнов А. Ф. К вопросу о правовом регулировании статуса прокуратуры Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 1. С. 215–220.

Тюренкова К. А. Конституционно-правовой статус прокуратуры в зарубежных странах : сравнительно-правовой анализ // Молодой ученый. 2015. № 21 (101). С. 633–636.

Щерба С. П. Прокуратура в странах СНГ : правовой статус, функции, полномочия : науч. и учеб. пособие / под общ. ред. С. П. Щербы. М. : Экзамен, 2007. 557 с.

Юридические термины и выражения. Краткий латинско-русский, русско-латинский словарь / сост. Г. В. Петрова. М. : Изд-во УРАО, 1997. 64 с.

References

Dodonov V. N. Prosecutor's offices of the countries of the world: handbook / under the general ed. of S. P. Shcherba. M. : Yurlitinform, 2006. 313 p.

Dodonov V. N., Krutskikh V. E. Prosecutor's office in Russia and abroad : a comparative study / edited by S. I. Gerasimov. M. : NORMA, 2001. 181 p.

Constitutions of the states of Europe : In 3 vols. / Under the general editorship L. A. Okunkov. M. : NORMA Publishing House, 2001. Vol. 1. 824 p.; Vol. 2. 840 p.

Rastopshin R. A. The rights and tasks of the prosecutor in the criminal process of the Russian Federation and Germany // Problems of economics and legal practice. 2017. № 4. P. 141–142.

Smirnov A. F. On the issue of legal regulation of the status of the Prosecutor's Office of the Russian Federation // Actual problems of Russian law. 2017. № 1. P. 215–220.

Tyurenkova K. A. Constitutional and legal status of the prosecutor's office in foreign countries: comparative legal analysis // Young Scientist. 2015. № 21 (101). P. 633–636.

Shcherba S. P. Prosecutor's office in the CIS countries: legal status, functions, powers: a scientific and educational manual / under the general ed. S. P. Shcherby. M. : Publishing house «Exam», 2007. 557 p.

Legal terms and expressions. Russian Russian, Russian-Latin dictionary / Comp. G. V. Petrova. M. : Publishing house of the Ural Federal District, 1997. 64 p.

Для цитирования:

Тюнина И. И. Конституционно-правовой статус прокуратуры в России и зарубежных странах // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 16–26. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3688

Recommended citation:

Tunina I. I. Constitutional and legal status of the prosecutor's office in Russia and foreign countries // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 16–26. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3688

Воронежский государственный университет

Тюнина И. И., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права

E-mail: tunina-i@mail.ru

Voronezh State University

Tunina I. I., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: tunina-i@mail.ru

УДК 340.5
DOI https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3689

ФУНКЦИИ ПРОКУРАТУРЫ В СИСТЕМЕ ФУНКЦИЙ СОВРЕМЕННЫХ ГОСУДАРСТВ: РОССИЙСКИЙ ПОДХОД И СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

С. Н. Махина

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 10 ноября 2021 г.

Аннотация: *рассматриваются вопросы государственных функций, процессы их оптимизации, затрагиваются некоторые аспекты административной реформы, исследуются функции прокуратуры как составляющий элемент системы функций государства и проводится сравнительно-правовой анализ российской и некоторых зарубежных моделей систем функций прокуратуры современного периода развития государств.*
Ключевые слова: *функции государства, государственный орган, система функций, функции прокуратуры, нормативно-правовое регулирование.*

Abstract: *the article examines the issues of state functions, the processes of their optimization, touches on some aspects of the administrative reform, examines the functions of the prosecutor's office as a component of the system of functions of the state and provides a comparative legal analysis of the Russian and some foreign models of the systems of functions of the prosecutor's office in the modern period of development of states.*
Key words: *functions of the state, state body, system of functions, functions of the prosecutor's office, legal regulation.*

Вопрос о функциях современных государств является одновременно и простым, и сложным. Простым – поскольку за многие десятилетия глубоких систематических исследований специалистами различных сфер жизнедеятельности (правоведами, экономистами, политологами, социологами и др.) сформирована весьма качественно проработанная комплексная теория функций государства[1]. Более того, именно в ракурсе определения и установления (в том числе нормативного) функций государства теория и практика не просто неразделимы, но и максимально объемно взаимодействуют, обогащая друг друга и оперативно разрешая возникающие в непрерывном развитии государственности проблемы.

Сложный же характер осмысления и установления основополагающих векторов функционирования государств обусловливается как непрерывной динамикой развития социумов на национальном и наднациональном уровнях, так и множеством вызовов, неординарных ситуаций и явлений, присущих мировому развитию.

Вопрос государственных функций осложнен и тем, что в их реализации задействована крайне объемная система органов, учреждений и

[1] См., например: *Зорькин В. Д.* Цивилизация права и развитие России. М., 2015.

© Махина С. Н., 2021

иных государственных (в определенных случаях и негосударственных) организаций. При этом распределение функций государства в системе государственного механизма не является статичным, а на определенных этапах развития государственно-правовых систем подвергается весьма существенным преобразованиям. Ярчайший пример – масштабная административная реформа, проводимая в Российской Федерации с 2003 г.[2], одной из базовых целей которой было кардинальное реформирование функций государства (государственного механизма). Казалось бы, в этом аспекте достигнуты весьма значительные результаты. Так, правительственной комиссией по проведению административной реформы были проведены анализ и классификация 5634 функций, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти, из них признано: избыточными – 1468; дублирующими – 263; требующими изменения – 868.

Однако дальнейшее развитие российской государственности вновь поставило ряд вопросов о новом витке оптимизации функциональной организации нашей страны. В связи с этим 25 ноября 2020 г. спикер Совета Федерации В. Матвиенко отметила, что вновь назрела административная реформа, поскольку в последние годы произошло очень много изменений, требующих адекватных ответов, а в перечень ее направлений должно войти и такое направление, как исключение дублирования функций и полномочий[3].

Следует отметить, что проводимые преобразования с разной степенью интенсивности затрагивают различные элементы государственного механизма. В частности, такие органы, как, например, суд, прокуратура, функционально весьма стабильны и изменяют не столько количественный состав функций, сколько их качественное содержание. Так, с принятием в 2015 г. Кодекса административного судопроизводства РФ такая функция органов прокуратуры, как функция прокурорского участия в судопроизводстве, претерпела существенное содержательное расширение. То есть, несмотря на определенную статичность, говорить о неизменности функций применительно к данным органам государства было бы неверным. Более того, «пореформенное» количественно-содержательное определение функций прокуратуры будет показывать различную степень статичности/динамичности в зависимости от доктринального определения категории «функции прокуратуры».

В законодательстве Российской Федерации, равно как и в отечественной правовой науке, отсутствует общий подход к понятию «функции прокуратуры», не разработан и их унифицированный перечень, следовательно, в юридической доктрине отсутствует понятийное единство.

[2] О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах : указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/19750

[3] См.: *Матвиенко В. И.* Интервью газете «Известия». 2020. 25 нояб. URL: https://tass.ru/politika/10090211

Не вступая в полемику со специалистами, предлагающими различные дефиниции функций прокуратуры[4], остановимся на исследовании перечня функций этого органа государственной власти и приведем примеры различных подходов, сложившихся в некоторых зарубежных доктринах. Представляется, что осуществление такого сравнительно-правового исследования будет способствовать формированию соответствующих выводов и унификации отечественных концептов функций прокуратуры как элемента динамично преобразующейся (непрерывно модернизирующейся) системы государственных функций.

Итак, какие же подходы к определению перечня функций прокуратуры предлагают отечественные исследователи? Спектр взглядов на этот вопрос весьма широк и неоднороден. Приведем несколько концепций, которые считаем возможным рассматривать как некоторое обобщение позиций. Так, выражение позиции одной группы правоведов наглядно выражено М. А. Магомедовым, указывающим на неидентичность понятий «прокурорские функции» и «функции, выполняемые прокуратурой»[5] и обосновывающим, что друг от друга прокурорские функции отличаются по таким критериям, как объект и предмет воздействия прокурорской деятельности и статус прокурора в правоотношении. По этим основаниям автор выделяет четыре основные функции прокуратуры Российской Федерации: функцию прокурорского надзора, функцию прокурорского участия в судопроизводстве, функцию прокурорского взаимодействия с институтами власти и общества, функцию прокурорской профилактики правонарушений.

Другие исследователи считают, что анализ законодательно установленных направлений деятельности прокуратуры свидетельствует, что к функциям прокуратуры следует относить: надзорную деятельность; уголовное преследование; координацию деятельности правоохранительных структур, которая направлена на борьбу с преступностью; участие в правотворческой деятельности; участие во всех видах судопроизводства; осуществление административного преследования и сотрудничества на международном уровне[6].

Некоторые специалисты являются сторонниками крупного разделения внутренне взаимосвязанной и взаимообусловленной системы функций прокуратуры на две группы, состоящие из более частных подфункций:

[4] Тем не менее отметим, что разделяем подход В. Г. Бессарабова, который под функциями прокуратуры предлагает понимать выражение государственно-правового и социального предназначения прокуратуры как элемента государственно-правового механизма современного Российского государства (см.: *Бессарабов В. Г.* Прокурорский надзор : учебник. М., 2006. С. 118–119).

[5] См.: *Магомедов М. А.* Доктринальная модель системы функций прокуратуры Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. 2018. № 2. С. 192–196.

[6] См.: *Капинус О. С.* Законность : состояние и тенденции в 2010–2014 гг. Деятельность прокуратуры по ее обеспечению : науч. докл. / под общ. ред. О. С. Капинус. М., 2015. С. 63.

группа надзорных функций и группа иных (ненадзорных) функций. При этом к ненадзорным функциям прокуратуры, упоминаемым в настоящее время, большинство авторов-правоведов относят функцию координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; функцию уголовного преследования; функцию участия в рассмотрении дел судами; функцию участия в правотворческой деятельности; функцию международного сотрудничества[7].

Даже столь краткий анализ разрабатываемых перечней функций показывает, что несмотря на неунифицированнось используемых конструкций, принципиальных содержательных новелл предлагаемые перечни не имеют.

Особое значение при рассмотрении функций прокуратуры имеют изменения, внесенные в Конституцию РФ в 2020 г. Так, в ч. 1 ст. 129 Основного закона определено, что прокуратура РФ – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции. Полномочия и функции прокуратуры РФ, ее организация и порядок деятельности определяются федеральным законом.

Думается, что приведенное конституционное установление способно завершить полемику о перечне функций, поскольку конструкция «… а также выполняющих иные *функции»* (выделено нами. – *С. М.*) позволяет сделать вывод о том, что названные в норме направления деятельности прокуратуры законодатель рассматривает именно как функции.

Основываясь на такой интерпретации ч. 1 ст. 129 Конституции РФ, можно установить, что функциями российской прокуратуры являются:

– осуществление надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов;

– осуществление надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина;

– осуществление уголовного преследования;

– иные функции.

То есть перечень функций на конституционном уровне не является исчерпывающим.

Что касается Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», то в целях уточнения перечня функций интересен анализ всего раздела 1, поскольку в целой группе нормоположений происходит конкретизация названных конституцией функций прокуратуры, в частности в ч. 2, 3, 3.1, 4 ст 1, ст. 2, 7, 8, 9, 9.1, 10.

В связи с этим весьма примечательно желание некоторых исследователей разграничить конструкции «функции прокуратуры» и «направле-

[7] См., например: *Абляскин Р. Р.* Разграничение понятий – функции и основные направления деятельности прокуратуры // Вопросы современной юриспруденции. 2017. № 5 (66). С. 29–33.

ния деятельности прокуратуры», что представляется методологически не оправданным, порождающим искусственные сложности при формировании базовых дефиниций. Теорией права весьма успешно обосновано, что функция в социальном аспекте – это основное направление деятельности определенного субъекта права и/или их совокупности.

Более того, анализ показывает, что в подавляющем большинстве научных исследований, посвященных функциям государства, не проводится их размежевания с функциями государственного аппарата. Мы в полной мере разделяем мнение специалистов, обосновывающих, что все направления и виды деятельности публичной власти, которые в теории государства и права принято называть функциями государства, на самом деле выступают как функции государственного аппарата, т. е. государственных органов и иных уполномоченных к реализации государственных функций субъектов[8].

Таким образом можно определить, что в Конституции и Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» в настоящее время достаточно качественно регламентирован вопрос о функциях прокуратуры. Однако остается весьма спорным вопрос об открытом характере данного перечня, и, безусловно, самостоятельного осмысления требует конструкция «иные функции».

Определенные ориентиры такого осмысления заложены в ч. 1 ст. 129 Конституции РФ посредством указания на то, что полномочия и функции прокуратуры РФ, ее организация и порядок деятельности определяются федеральным законом.

Но достаточно ли такого указания и является ли «открытость» перечня позитивным правовым положением? Думается, что ответ на эти вопросы однозначно положительный. В начале нашего исследования мы указывали на объективно обусловленную динамичность и подвижность системы государственных функций. Соответственно, система функций прокуратуры как часть системы функций государства обладает теми же свойствами, характеристиками и обусловленностями, и, следовательно, органы прокуратуры могут наделяться государством и иными, в настоящее время не названными функциями. Динамика общественных отношений, развитие новых форм социальных связей с высокой долей вероятности будут ставить новые проблемы, требующие своего решения, в том числе и с помощью «прокурорского» потенциала. Поэтому считаем, что при соблюдении ключевого требования – определения федеральным законом – система функций прокуратуры может и даже должна по мере необходимости конкретизироваться и дополняться новыми направлениями деятельности.

В этом вопросе может быть полезным анализ зарубежного опыта функционирования прокуратуры. Несмотря на то что перечни и содержа-

[8] См.: *Грачев Н. И.* Основные функции государства, верховной власти и государственного аппарата : критерии разграничения и политико-правовое содержание // Российский журнал правовых исследований. 2019. Т. 6, № 2. С. 140–149.

тельная основа функций органов прокуратуры в разных странах весьма отличаются, успешный опыт может быть исследован и проанализирован в ракурсе возможной и целесообразной рецепции в российское правовое пространство.

Первое, что следует отметить, – отсутствие общих мировых стандартов организации, деятельности и, соответственно, «набора» функций зарубежных органов прокуратуры. Обобщая, исследователи указывают, что в Дании, Мексике, Швеции, Норвегии прокуратура является органом исполнительной власти. Во Франции, Германии, Бельгии прокуратура занимает промежуточное место между исполнительной и судебной властью, она подчинена Министерству юстиции, но прокуроры входят в состав судейского корпуса или состоят при судах. В Болгарии, Испании прокуратура отнесена к судебной власти[9]. Тем не менее практически во всех государствах в функции прокуратуры входит функция поддержания обвинения по уголовным делам. То есть международная практика наиболее часто отводит органам прокуратуры весьма ограниченную сферу функционирования – уголовно-правовую[10].

Вместе с тем в отдельных европейских конституциях положения о роли прокуратуры в процессе отправления правосудия сформулированы достаточно широко, что позволяет говорить о функциях прокуратуры не только в уголовном судопроизводстве. Так, в Конституции Испании в разделе «О судебной власти» в ст. 124.1 установлено, что прокуратура независимо от функций, осуществляемых другими органами, имеет своей задачей способствовать отправлению правосудия в целях защиты законности, прав граждан и охраняемых законом публичных интересов в силу своих обязанностей или по ходатайству заинтересованных лиц, а также осуществлять наблюдение за независимостью судов и защиты в них общественных интересов[11].

Широкий круг функций прокуратуры (кроме поддержания государственного обвинения по уголовным делам) присущ таким странам, как Франция, Андорра, Венгрия, Португалия, Словения, Азербайджан и др., где прокуратура осуществляет функции надзора за исполнением законов вне рамок уголовного преследования; надзора за оперативно-розыскной деятельностью; координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью[12].

В ряде стран Западной Европы к функциям прокуратуры отнесены: возбуждение уголовного преследования, контроль за деятельностью

[9] См., например: *Боботов С. В.* Правосудие во Франции. М., 1994.

[10] См.: *Поторыкина Е. Ю.* Уголовно-процессуальный статус прокурора в судопроизводстве европейских государств // Социально-экономические явления и процессы. 2015. Т. 10, № 12. С. 132–136.

[11] Конституция Королевства Испания : принята 27 декабря 1978 г. URL: https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/spain/spain-r.htm

[12] См.: *Додонов В. Н.* Прокуратуры зарубежных стран : справочник / под общ. ред. С. П. Щербы. М., 2006.

следственных судей и судебной полиции (например, Франция), надзор за полицией[13].

Весьма развернутый перечень функций прокуратуры установлен в законодательстве Республики Казахстан, в который входят[14]:

– надзор за соответствием Конституции, законам и актам Президента Республики Казахстан актов и решений Правительства, иных государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также иных организаций;

– надзор за соблюдением законности в досудебном расследовании;

– надзор за соблюдением законности оперативно-розыскной, контрразведывательной деятельности и негласных следственных действий;

– надзор за законностью вступивших в законную силу судебных актов по уголовным, гражданским делам и делам об административных правонарушениях;

– надзор за законностью исполнительного производства;

– надзор за законностью исполнения наказаний и применения иных мер государственного принуждения;

– надзор за соблюдением международных договоров Республики Казахстан;

– надзор за законностью в сфере государственной правовой статистики и специальных учетов;

– представительство интересов государства в суде *(данная функция нам очень импонирует, думается, что формулировка не только весьма удачна, но и применима к отечественной правовой системе, поскольку весьма созвучна с аналогичным блоком функций российской прокуратуры)*;

– уголовное преследование.

Примечательно, что в законодательстве Казахстана о прокуратуре тоже используется конструкция «иные» направления деятельности прокуратуры, однако в главе 4 (ст. 20, 21) приводится соответствующая конкретизация. Так, к иным направлениям отнесены: координация деятельности по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью и рассмотрение обращений.

С точки зрения широкой функциональной организации органов прокуратуры для современной России интересен и опыт Китайской Народной Республики, хотя прокуратура КНР (народная прокуратура) в значительной мере была сформирована под влиянием модели прокуратуры СССР.

В Конституции КНР (в редакции 2018 г.) ряд статей посвящен организации и функциям прокуратуры. Так, в ст. 134 установлено, что Народная прокуратура Китайской Народной Республики является государ-

[13] См.: Там же.

[14] О прокуратуре : закон Республики Казахстан от 30 июня 2017 г. № 81-VI. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31690116&pos=5;-106#pos=5;-106

ственным органом надзора за соблюдением законности. То есть можно сделать вывод, что назначение прокуратуры определяется через ее основную функцию – надзор за соблюдением законности.

Статья 135 Конституции КНР определяет учреждение Верховной народной прокуратуры, местных народных прокуратур, военных прокуратур и иных специальных народных прокуратур. В ст. 136 установлено, что народные прокуратуры в пределах, установленных законом, осуществляют надзор самостоятельно, без вмешательства со стороны административных органов, общественных организаций и частных лиц.

Примечательно и положение ст. 137 Основного закона Китая в ракурсе определения места прокуратуры в системе государственной (публичной) власти, поскольку определяет Верховную народную прокуратуру высшим органом прокурорского надзора[15].

Анализ приведенных положений позволяет полагать, что систему органов Народной прокуратуры КНР можно определить как самостоятельную ветвь государственной власти. Такое умозаключение весьма интересно для российской правовой доктрины с ее попытками установить место прокуратуры РФ в системе публичной власти.

Что касается перечня функций прокуратуры КНР, то он конкретизирован в Законе КНР «О государственных прокурорах», который согласно ст. 52 (этого же закона) вступил в силу 1 июля 1995 г.[16] Глава 2 этого акта называется «Функции и обязанности», что весьма позитивно и исключает дискуссии относительно понимания категории «функции». При этом весьма примечательно и может рассматриваться как полезное нормоположение установление ст. 4 о том, что государственный прокурор, исполняя свои предписанные законом функции и обязанности, находится под защитой закона.

Сам же перечень функций раскрывается в ст. 6, определяющей, что государственный прокурор исполняет следующие обязанности и функции:

1) контролирует согласно закону исполнение законов;

2) выступает государственным обвинителем от имени государства;

3) ведет прямое расследование уголовных дел, принятых согласно закону народной прокуратурой;

4) выполняет другие обязанности и функции, о которых говорится в законе.

Как видно из приведенного положения Закона, перечень функций так же, как и в российском законодательстве, является открытым. Более того, открытость перечня усилена ст. 7, устанавливающей, что главные прокуроры, заместители главных прокуроров и члены прокурорских ко-

[15] Конституция КНР : принята на 5-й сессии Всекитайского собрания народных представителей 5-го созыва 4 декабря 1982 г. (в ред. 2018 г.). URL: https://chinalaw.center/constitutional_law/china_constitution_revised_2018_russian/

[16] О государственных прокурорах : закон КНР от 1 июля 1995 г. URL: http://russian.china.org.cn/links/txt/2007-09/25/content_8946155.htm

миссий должны, помимо выполнения прокурорских функций и обязанностей, выполнять и другие функции, соответствующие занимаемым ими постам.

В качестве примера «иных» функций прокуратуры, перечень которых (как мы отмечали выше) может расширяться в зависимости от требований развития государственности, можно привести следующую информацию, переданную 5 августа 2021 г. агентством Синьхуа: «Верховная народная прокуратура Китая призвала все органы прокуратуры и персонал по всей стране лучше выполнять свои обязанности по осуществлению правового надзора. Прокуратура призвала приложить все усилия для повышения потенциала, качества и эффективности правового надзора и обеспечения гарантий беспристрастности судей в соответствии с новым руководством, опубликованным Центральным комитетом Коммунистической партии Китая по усилению правового надзора за деятельностью народных прокуратур *(это вполне может рассматриваться как «новая» функция или же функция с обновленным содержанием.* – Прим. – *С. М.)*. Ведомство подчеркнуло важность усилий по осуществлению самоконтроля *(иная функция. – С. М.)* и повышению самодисциплины и призвало ведущих должностных лиц подавать пример и выполнять свои обязанности по юридическому надзору. Следует также приложить усилия для повышения эффективности управления и подготовки кадров *(иная функция. – С. М.)*»[17].

Таким образом, подводя итог нашему краткому исследованию, отметим, что развитие и функционирование органов прокуратуры – уникальное государственно-правовое явление, отражающее исторические, культурные, политические особенности различных наций и народов, у которого нет и не может быть универсальной модели. Российская прокуратура в своем развитии пошла по пути исполнения достаточно широкого круга государственных функций, которые, как показывает практика, не быстро, но все же неуклонно увеличиваются («иные функции») и количественно, и содержательно. Сравнительно-правовой анализ доказывает, что такое расширение не может рассматриваться как исключительное или недопустимое, поскольку в мировой практике имеется опыт как отсутствия прокуратуры как органа государственной власти (например, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии), наличия прокуратуры преимущественно как органа уголовного преследования (например, Федеративная Республика Германия), так и организации прокуратуры как органа, осуществляющего широкий круг надзорных и иных функций (Российская Федерация, Китайская Народная Республика).

[17] Верховная народная прокуратура Китая ужесточает юридический контроль : информация агентства Синьхуа. 2021. 6 авг. URL: https://regnum.ru/news/polit/3338469.html

Библиографический список

Абляскин Р. Р. Разграничение понятий – функции и основные направления деятельности прокуратуры // Вопросы современной юриспруденции. 2017. № 5 (66). С. 29–33.

Бессарабов В. Г. Прокурорский надзор : учебник. М. : Проспект, 2006.

Боботов С. В. Правосудие во Франции. М., 1994. 198 с.

Грачев Н. И. Основные функции государства, верховной власти и государственного аппарата : критерии разграничения и политико-правовое содержание // Российский журнал правовых исследований. 2019. Т. 6, № 2. С. 140–149.

Додонов В. Н. Прокуратуры зарубежных стран : справочник / под общ. ред. С. П. Щербы. М., 2006. 32 с.

Зорькин В. Д. Цивилизация права и развитие России. М. : Норма : НИЦ ИНФРА-М, 2015. 320 с.

Капинус О. С. Законность : состояние и тенденции в 2010–2014 гг. // Деятельность прокуратуры по ее обеспечению : науч. докл. / под общ. ред. О. С. Капинус. М. : Академия Ген. прокуратуры РФ, 2015.

Магомедов М. А. Доктринальная модель системы функций прокуратуры Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. 2018. № 2. С. 192–196.

Матвиенко В. И. Интервью газете «Известия». 2020. 25 нояб. URL: https://tass.ru/politika/10090211

Поторыкина Е. Ю. Уголовно-процессуальный статус прокурора в судопроизводстве европейских государств // Социально-экономические явления и процессы. 2015. Т. 10, № 12. С. 132–136.

References

Ablyaskin R.R. Delimitation of concepts – functions and main directions of the prosecutor's office // Questions of modern jurisprudence. 2017. № 5 (66). P. 29–33.

Bessarabov V. G. Prosecutor's supervision: textbook. M. : Prospect, 2006.

Bobotov S. V. Justice in France. M., 1994. 198 p.

Grachev N. I. The main functions of the state, the supreme power and the state apparatus: the criteria for delimitation and political and legal content // Russian Journal of Legal Research. 2019. Vol. 6, № 2. P. 140–149.

Dodonov V. N. Prosecutor's offices of foreign countries: a reference book / under total. ed. S. P. Shcherba. M., 2006. 320 p.

Zorkin V. D. Civilization of Law and Development of Russia. M. : Norma: SIC INFRA - M, 2015. 320 p.

Kapinus O. S. Legality: state and trends in 2010 – 2014 // The activities of the prosecutor's office to ensure it: scientific. report / Under total. ed. O.S. Capinus. M. : Academy of Gen. Prosecutor's Office of the Russian Federation, 2015.

Magomedov M. A. Doctrinal model of the system of functions of the prosecutor's office of the Russian Federation // Gaps in Russian legislation. 2018. № 2. P. 192–196.

Matvienko V. I. Interview to the newspaper "Izvestia". 2020. 25 November. URL: https://tass.ru/politika/10090211

Potorykina E. Yu. Criminal procedure status of the prosecutor in the proceedings of European states // Socio-economic phenomena and processes. 2015. T. 10, № 12. P. 132–136.

Для цитирования:

Махина С. Н. Функции прокуратуры в системе функций современных государств: российский подход и сравнительно-правовой анализ // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 27–37. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3689

Recommended citation:

Makhina S. N. Functions of the prosecutor's office in the system of functions of modern states: Russian approach and comparative legal analysis // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 27–37. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3689

Воронежский государственный университет

Махина С. Н., доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой теории и истории государства и права

E-mail: svetlana_mahina@mail.ru

Voronezh State University

Makhina S. N., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Theory and History of State and Law Department

E-mail: svetlana_mahina@mail.ru

УДК 347.9
DOI https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3690

О ПРЕДМЕТЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА И ЕГО ПРЕДЕЛАХ

И. И. Головко

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

Поступила в редакцию 8 марта 2021 г.

Аннотация: *статья посвящена исследованию предмета прокурорского надзора и предмета ненадзорной деятельности прокурора с точки зрения содержания и объема, с позиции его пределов. Рассмотрены некоторые устоявшиеся подходы в определении предмета и пределов надзора. Сделан вывод о том, что имеются основания развития традиционных формулировок. Предлагается соотносить предмет надзора и пределы предмета надзора (либо предмет и его пределы для ненадзорной деятельности прокурора). Сформулирован вывод, что предмет надзора или ненадзорной деятельности определяет возможность осуществления соответствующей деятельности, в чем заключается его основополагающее значение.*
Ключевые слова: *прокурор, надзор, надзорная деятельность, предмет, пределы предмета.*

Abstract: *the article is devoted to the study of the subject of prosecutorial supervision and the subject of non-supervised activities of the prosecutor in terms of content and scope, from the standpoint of its limits. Some well-established approaches to defining the subject and scope of supervision are considered. It is concluded that there are grounds for the development of traditional formulations. It is proposed to correlate the subject of supervision and the limits of the subject of supervision (or the subject and its limits for the non-supervised activities of the prosecutor). The conclusion is formulated that the subject of supervision or non-supervision activity determines the possibility of carrying out the corresponding activity, what is its fundamental importance.*
Key words: *prosecutor, supervision, supervisory activity, subject, subject limits.*

К числу дискуссионных вопросов науки прокурорской деятельности относится понимание предмета соответствующей деятельности.

При этом Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) не содержит дефиницию предмета надзора (предмета деятельности) прокурора. В научных публикациях указанная проблема разрешалась, были предложены формулировки определения предмета надзора и предмета прокурорской деятельности. Представляется, что предметом надзора прокурора являются стороны (аспекты) деятельности органов, организаций, иных лиц, на которые направлены внимание и полномочия прокурора.

В п. 1 ст. 21 (глава 1 раздела III) Закона о прокуратуре в качестве составляющих предмета надзора за исполнением законов определены:

соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполни-

© Головко И. И., 2021

тельной власти; Следственным комитетом РФ, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в настоящем пункте.

Закреплен также предмет надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; предмет надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; предмет надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу соответственно в главах 2–4 раздела III Закона о прокуратуре.

В каждой из упомянутых глав раздела III Закона о прокуратуре определяются также полномочия прокурора и акты реагирования.

Таким образом, предмет надзора является одной из важнейших категорий прокурорского надзора, нашедших определенную законодательную регламентацию. Каково значение этой категории?

Перечень субъектов, указанных в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре и на которых направлен надзор прокурора, исчерпывающий. В связи с этим и в силу отсутствия указания об изменении круга этих субъектов во времени или по территориальному признаку следует сделать вывод, что определен постоянный круг субъектов.

Рассматривая субъектов, в отношении которых осуществляется надзор и которые наделены в зависимости от компетенции различными правами и обязанностями, отметим, что применительно к прокурорскому надзору указанные субъекты обладают едиными правами и обязанностями, в том числе по соблюдению Конституции РФ, исполнению законов, действующих на территории Российской Федерации, а также по изданию правовых актов.

В п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре перечислены родовые признаки субъектов, на которые направлен надзор. В свою очередь конкретный субъект – участник отношений, на которого направлен надзор, характеризуется видовыми признаками.

В связи с этим родовые субъекты уместно объединить в группы: федеральные органы исполнительной власти, представительные (законодательные) органы государственной власти субъектов РФ, исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и пр. Объединение всех групп субъектов, наделенных едиными правами и обязанностями в аспекте прокурорского надзора, образует единство – систему.

Следовательно, в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре указано образующее систему постоянное множество субъектов. В то же время в зависимости от конкретной ситуации надзор может быть осуществлен в отношении отдельного субъекта, произвольно, но обязательно из числа указанных в упомянутой норме.

Таким образом, область определения такой закономерности, как предмет прокурорского надзора, постоянна.

В то же время отдельные направления надзора за исполнением законов должны соотноситься с единой предметной областью с точки зрения нормативного регулирования и теоретической основы.

Содержание понятия «предмет надзора» отражает комплекс соблюдения Конституции РФ, исполнения законов, действующих на территории Российской Федерации, издание правовых актов; объем понятия «предмет надзора» включает всех субъектов, охватываемых надзором и упомянутых в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре.

Надзор за исполнением законов не осуществляется в отношении тех органов и должностных лиц, которые не указаны в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре. Аналогичным образом надлежит сделать следующий вывод:

1) надзор за исполнением законов не должен осуществляться в части исполнения актов, не обладающих признаками закона;

2) надзор за соответствием законам актов, издаваемых иными субъектами, не указанными в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре, не должен осуществляться;

3) не должен осуществляться надзор за законностью актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре, не обладающих признаками правовых актов.

Применительно к предмету надзора целесообразно выделять его пределы, т. е. говорить о пределах предмета надзора.

В качестве критериев таковых с учетом составляющих содержания и объема понятия «предмет надзора» следует определить:

1) законы, действующие на территории Российской Федерации, за исполнением которых надзирает прокурор;

2) правовые акты, соответствие законам которых проверяет прокурор;

3) субъекты, за исполнением законов которыми надзирает прокурор, отраженные в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре с учетом родового и видового состава.

Представляется, что пределы предмета надзора неизменны, не подразумевают исключений из общего правила, не могут быть скорректированы по усмотрению правоприменителя в конкретной ситуации. Единственный возможный путь изменения пределов предмета надзора, на наш взгляд, может иметь место при изменении нормативной правовой основы надзора.

В то же время при упоминании пределов надзора надлежит понимать именно пределы предмета надзора. Для иллюстрации приведем два заслуживающих внимания высказывания по этому вопросу. Так, по

мнению В. Г. Даева, М. Н. Маршунова, пределы прокурорского надзора – это категория, позволяющая определить компетенцию прокуроров по осуществлению надзора с точки зрения установления группы нормативных актов, точное и единообразное исполнение которых составляет предмет прокурорского надзора, круг органов, законность деятельности которых поднадзорна прокуратуре, а также объема полномочий прокуроров[1]. В большей части вывод соотносится с формулировкой действующего п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре о предмете надзора. Однако исходя из понимания пределов, как относящихся к предмету надзора, не со всем возможно согласиться в данной формулировке. В частности, что в рассматриваемую категорию включены полномочия прокурора, так как надзор прокурора не может быть направлен на его полномочия.

Как отмечал В. П. Рябцев, в современных реалиях необходимо приведение предмета прокурорского надзора в соответствие с возложенными на прокуратуру задачами, а также с полномочиями и правовыми средствами их реализации, которыми наделены прокуроры в последние годы, но которые по своей сути выходят за пределы действующего предмета надзора[2]. И хотя в указанной научной публикации подобное словосочетание единственное, думается, что употребление словосочетания «пределы предмета надзора» не случайно.

Однако в научной среде активно используется понятие «пределы надзора», под которым, как известно, понимают не пределы предмета надзора, а скорее пределы деятельности прокурора по реализации полномочий в определенной сфере отношений. Тем самым акцент смещен на прокурора как на субъекта надзора.

В свою очередь, надзор осуществляется путем реализации полномочий прокурора по совершению необходимых действий и принятию решений, проведению проверки и применению иных правовых средств.

Рассмотрим предмет прокурорской проверки. Полагаем, что проведение проверки вне пределов ее предмета также недопустимо. Предмет проверки обосновывает возможность проведения проверки исполнения законов в конкретном случае (конечно, вместе с целью, поводом и основанием конкретной проверки). В п. 3 ст. 21 Закона о прокуратуре предусмотрено вынесение решения о проведении проверки (решения о расширении предмета проверки). Типовая форма первого из названных решений предусматривает определение и указание предмета проверки в качестве одного из необходимых сведений, а для вынесения решения второго вида предмет проверки выступает единственным необходимым критерием.

Следовательно, вне области предмета надзор за исполнением законов не осуществляется. Учитывая изложенное, предмет надзора определяет возможность осуществления надзора в отдельной ситуации, приме-

[1] См.: *Даев В. Г., Маршунов М. Н.* Основы теории прокурорского надзора. Л., 1990. С. 63–64.

[2] См.: *Рябцев В. П.* Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации // Законность. 2011. № 3. С. 3–5.

нительно к конкретным субъектам. На наш взгляд, в этом заключается важнейшее значение предмета надзора за исполнением законов.

Аналогичным образом уместно определить предмет ненадзорной деятельности прокурора. В настоящее время ненадзорные функции и иные направления деятельности прокуратуры приобретают особое значение, самостоятельно и в комплексе с надзором способствуют достижению цели прокуратуры.

Действующим Законом о прокуратуре понятие «предмет деятельности» и его определение не закреплены. В связи с этим в научных публикациях высказывались мнения по указанному вопросу.

Так, в качестве предмета деятельности прокурора в судебных стадиях уголовного судопроизводства было определено соблюдение Конституции РФ, исполнение уголовно-процессуального и иного законодательства, подлежащего применению, всеми участниками уголовного судопроизводства, соблюдение прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, а также соблюдение прав и свобод подозреваемых, обвиняемых, подсудимых и осужденных в целях защиты их от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения их прав и свобод, а также законность судебных решений. Под предметом участия прокурора в гражданском судопроизводстве предлагается также понимать соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, соблюдение прав и свобод человека и гражданина, неопределенного круга лиц и публично-правовых образований участвующими в деле лицами, законность и обоснованность судебных постановлений[3].

Таким образом, применительно к рассмотренной деятельности прокурора ее предмет определяет: в отношении каких субъектов осуществляется деятельность; каковы объекты внимания прокурора (например, решение суда); исполнение каких законов и иных нормативных правовых актов оценивает прокурор.

Деятельность прокурора по участию в гражданском и уголовном судопроизводстве не направлена на оценку исполнения законов и иных нормативных правовых актов, не указанных в предмете деятельности, а также не осуществляется в отношении тех лиц, которые: а) не включены в ее предмет; б) не указаны в предмете объектов.

Таким образом, предмет деятельности прокурора, участвующего в уголовном и гражданском судопроизводстве, определяет возможность ее осуществления.

Полагаем, что перечисленные признаки целесообразно использовать в качестве критериев определения пределов предмета исследованной деятельности прокурора.

Мы уделили внимание только составляющим функциям участия прокурора в рассмотрении дел судами, не изучая особенности предме-

[3] См.: *Коршунова О. Н., Головко И. И.* Предмет деятельности прокурора – новая категория или необходимость // Вестник Томского гос. ун-та. 2017. № 423. С. 207–218.

та иных ненадзорных функций и направлений деятельности прокурора. Полагаем, что указанный вопрос может быть решен аналогичным образом. В развитие мнения о содержании единого предмета деятельности прокурора[4] представляется также уместным определение его пределов. Полагаем, что сформулированные выводы способствуют развитию теории прокурорской деятельности и имеют прикладное значение в качестве ориентира для прокурорской практики.

[4] См.: Там же.

Библиографический список

Даев В. Г., Маршунов М. Н. Основы теории прокурорского надзора. Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1990. 136 с.

Коршунова О. Н., Головко И. И. Предмет деятельности прокурора – новая категория или необходимость // Вестник Томского гос. ун-та. 2017. № 423. С. 207–218.

Рябцев В. П. Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации // Законность. 2011. № 3. С. 3–5.

References

Daev V. G., Marshunov M. N. Fundamentals of the theory of prosecutorial supervision. L. : Leningrad University Publishing House, 1990. 136 p.

Korshunova O. N., Golovko I. I. The subject of the prosecutor's activity is a new category or necessity // Bulletin of the Tomsk State University. 2017. № 423. P. 207–218.

Ryabtsev V. P. The subject of supervision needs additional regulation // Legality. 2011. № 3. P. 3–5.

Для цитирования:

Головко И. И. О предмете деятельности прокурора и его пределах // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 38–43. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3690

Recommended citation:

Golovko I. I. About the subject of the prosecutor's activity and its limits // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 38–43. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3690

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

Головко И. И., кандидат юридических наук, доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел

E-mail: irinaivanovna2009@yandex.ru

St. Petersburg Law Institute (Branch) of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation

Golovko I. I., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Prosecutor's Supervision and the Participation of the Prosecutor in the Consideration of Criminal, Civil and Arbitration Cases Department

E-mail: irinaivanovna2009@yandex.ru

УДК 342.92
DOI https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3691

ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ОРГАНОВ И ОРГАНИЗАЦИЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

И. С. Завьялова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 10 ноября 2021 г.

Аннотация: *обозначается нормативная правовая основа процесса цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации. Исследуется зарубежный опыт цифровизации деятельности прокуратуры. Проводится анализ практики реализации первых этапов процесса перехода российской прокуратуры на «цифру». Обозначаются факторы, затрудняющие этот процесс. Обращается внимание на создание эффективной системы охраны объектов информационной безопасности в процессе цифровизации деятельности прокуратуры.*
Ключевые слова: *прокуратура, цифровая трансформация, надзорная деятельность, информационная безопасность.*

Abstract: *the scientific article outlines the normative legal basis of the process of digital transformation of the bodies and organizations of the Prosecutor's Office of the Russian Federation. The foreign experience of digitalization of the prosecutor's office is being investigated. The analysis of the practice of implementing the first stages of the process of transition of the Russian prosecutor's office to the "digital" is carried out. The factors complicating this process are indicated. Attention is drawn to the creation of an effective system of protection of information security objects in the process of digitalization of the prosecutor's office.*
Key words: *prosecutor's office, digital transformation, supervisory activity, information security.*

Повышение эффективности деятельности государства является целью реформы государственного управления в целом. Ученые, которые рассматривают вопросы эффективности практической реализации всех направлений деятельности государства, предлагают различные способы ее повышения. За последние годы очень актуальным в деятельности большинства структур государственной власти стал вопрос о применении цифровых технологий, наряду с человеческим участием. В связи с этим мы уже наблюдаем достаточно динамичную смену соотношения человеческого и технического участия. Повсеместно в органах государственной власти происходит внедрение искусственного интеллекта. Не является исключением и деятельность органов прокуратуры Российской Федерации.

Правовой основой цифровой трансформации всех органов государственной власти в целом и прокуратуры в частности послужили такие нормативные правовые акты, как:

© Завьялова И. С., 2021

– «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» (далее – Стратегия), утвержденная Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203[1]. В соответствии с содержанием данного нормативного правового акта органам государственной власти, бизнесу, гражданам необходимо проявить (на самом деле, звучит как обязанность) активность по использованию в их деятельности должных информационных и коммуникационных технологий. Указанный правовой акт регламентирует ряд важных определений, среди которых информационное общество, информационное пространство, обработка больших объемов данных и некоторые другие категории. Обработка больших объемов данных; искусственный интеллект; робототехника и биотехнологии – всё это в соответствии со Стратегией является важным направлением развития российских информационных и коммуникационных технологий как сегодня, так и в ближайшие годы.

– «Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации» № 642, утвержденная в 2016 г. Указом Президента РФ[2]. Это тоже достаточно важный нормативный правовой документ, содержание которого определяет приоритеты научно-технологического развития России на ближайшие 10–15 лет, среди которых переход к цифровым, интеллектуальным производственным технологиям, роботизированным системам, новым материалам и способам конструирования, создание систем обработки больших объемов данных, машинного обучения и искусственного интеллекта.

– «Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 года» (далее – Национальная стратегия) – еще один документ, который был утвержден Указом Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490[3] и является самостоятельным шагом на пути развития цифрового государства в России. Данная стратегия регламентирует базовые категории в рассматриваемой сфере. Так, в документе содержится определение понятия «искусственный интеллект», под которым понимается комплекс технологических решений, позволяющий имитировать когнитивные функции человека и получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые как минимум с результатами интеллектуальной деятельности человека. Национальная стратегия отмечает, что в настоящее время в мире происходит ускоренное внедрение технологических решений, разработанных на основе искусственного интеллекта, в различные отрасли экономики и сферы общественных отношений, что обусловлено в том числе потребностью в обработке больших объемов данных, создаваемых как человеком, так и техническими устройствами для повышения эффективности экономической и иной деятельности (п. 11 Национальной стратегии).

[1] Рос. газета. 2017. 11 мая.

[2] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207967/ (дата обращения: 04.09.2021).

[3] URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72738946/ (дата обращения: 04.09.2021).

После мощного толчка к развитию цифрового государства в России, обусловленного принятием перечисленных выше стратегических документов, органы государственной власти, бизнес начали предпринимать попытки по реализации положений о цифровой трансформации своей практической деятельности. Учитывая, что данная статья посвящена вопросу цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, то остановимся именно на этом без раскрытия алгоритмов действий других органов государственной власти в данном направлении.

В вязи с этим, продолжая перечисление нормативных правовых актов в сфере цифровизации деятельности органов государственной власти применительно к органам прокуратуры, отметим, что с целью совершенствования информационного обеспечения органов прокуратуры России приказом Генпрокуратуры России от 14 сентября 2017 г. № 627 была утверждена Концепция цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года (далее – Концепция)[4]. Реализация данной Концепции предполагается в три этапа: I этап – 2017 г.; II этап – 2018–2020 гг.; III этап – 2021–2025 гг.

Среди основных целей цифровой трансформации органов прокуратуры Концепция определила следующие:

1. Повышение эффективности деятельности органов прокуратуры в сфере надзора за соблюдением законности, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов государства и общества.

2. Создание условий для оперативной реализации надзорных функций в связи с цифровизацией объектов надзора.

3. Обеспечение устойчивого и бесперебойного функционирования собственной цифровой инфраструктуры, повышение ее информационной безопасности.

4. Переход к сервисной модели владения собственной цифровой инфраструктурой и ее развитие.

5. Создание условий готовности к изменениям в общественно-политической и экономической ситуации, связанным с переходом к цифровой экономике.

6. Развитие свободного, устойчивого и безопасного взаимодействия органов прокуратуры с физическими и юридическими лицами, институтами гражданского общества, органами государственной власти и местного самоуправления.

В качестве приоритетных направлений Концепция предусмотрела следующие:

– ***Высокотехнологический надзор.*** В рамках указанного направления предполагается на основе комплексной оптимизации выполнения надзорных функций создание единой безопасной цифровой платформы.

[4] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_278651 (дата обращения: 07.09.2021).

По мнению разработчиков Концепции, такая платформа способна обеспечить электронное взаимодействие органов прокуратуры всех уровней между собой, а также с иными государственными органами. Кроме того, повышение качества надзорной функции предполагается и за счет внедрения в деятельность органов прокуратуры современных механизмов и технологий противодействия киберпреступности и правонарушениям в цифровой среде.

– ***Цифровая инфраструктура.*** Данное направление предусматривает создание безопасной высокотехнологичной универсальной цифровой среды, что придаст новое качество процессу электронного взаимодействия органов прокуратуры всех уровней с гражданами, организациями, государственными органами.

– ***Среда доверия.*** Взаимодействие в обновленной цифровой среде органов прокуратуры с гражданами, бизнесом и органами государственной власти обеспечит техническую, организационную и правовую защиту их интересов.

Успешность процесса реализации Концепции может быть определена следующими фактическими результатами:

а) увеличение доли физических и юридических лиц, которые удовлетворены качеством взаимодействия с органами прокуратуры (к 2025 г. показатель должен составить 90 %);

б) уменьшение числа жалоб на принятые органами прокуратуры решения;

в) увеличение числа обращений, которые рассматриваются без продления срока их рассмотрения;

г) сокращение времени прохождения обращения до исполнителя (согласно Паспорту проекта цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации по состоянию на 2025 г. срок поступления обращения из Генеральной прокуратуры РФ в прокуратуру субъекта РФ должен быть равен одному дню, такой же срок предусматривается и для передачи обращения из прокуратуры субъекта РФ в районную прокуратуру; срок передачи обращения из Генеральной прокуратуры РФ в прокуратуру города, района по состоянию на 2025 г. должен быть равен двум дням);

д) доступность информационных систем;

е) повышение числа органов прокуратуры, которые используют стандарты безопасного электронного информационного взаимодействия.

Анализ Концепции позволяет предполагать весьма значительный объем работ в сфере цифровой трансформации прокурорской деятельности.

Необходимо отметить, что прокуратура Российской Федерации не является «первопроходцем» в цифровой трансформации своей деятельности. Аналогичные процессы осуществляются, например, в странах СНГ. Это подтверждается наличием соответствующих нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере и наличием в структуре органов прокуратуры стран СНГ соответствующих подразделений. Например, в Респу-

блике Беларусь действует Декрет Президента Республики Беларусь от 21 декабря 2017 г. «О развитии цифровой экономики», который в свою очередь предполагает и цифровую трансформацию органов прокуратуры данного государства.

Значительная работа по цифровизации органов прокуратуры, в сравнении с другими странами СНГ, проделана в Республике Казахстан. Так, в органах прокуратуры данной республики в настоящее время реализуются такие информационные системы, как:

– Единый учет обращений граждан, представляющий собой базу данных, в которой хранится информация по всем обращениям физических и юридических лиц в органы государственной власти, а также результаты их рассмотрения;

– Информационный сервис, который представляет собой ресурс, обеспечивающий возможность обращения к разрешенным информационным базам прокуратуры (например, к базам Комитета по правовой статистике) заинтересованным государственным органам в процессе осуществления их практической деятельности. Таким образом, государственные органы оперируют максимально полными и достоверными данными, что повышает качество их деятельности;

– Система информационного обмена правоохранительных, специальных государственных и иных органов, организованная в качестве портала, содержащего информацию, необходимую для указанных органов и представляемую в онлайн-режиме. Это позволяет оперативно реагировать на правонарушения;

– Единая информационно-аналитическая система Генеральной прокуратуры Республики Казахстан «қадағалау», обеспечивающая автоматизацию процессов документооборота внутри всей системы Генеральной прокуратуры, между всеми ее структурными подразделениями, а также между органами прокуратуры и иными органами государства.

Анализ открытых данных о цифровизации органов прокуратуры в данной республике позволяет говорить о наличии возможности осуществления и электронного уголовного судопроизводства. Система предполагает алгоритм, в соответствии с которым прокурор в дистанционном формате, в режиме реального времени осуществляет контроль за ходом расследования уголовного дела, находящегося в производстве следователя.

Информационно-технологическая система прокуратуры содержит информацию с момента регистрации преступления до завершения исполнения наказания по уголовному делу, включая периоды досудебного расследования, процесс судебного разбирательства, вид и содержание судебного решения. Это оптимизирует деятельность следователя и прокурора.

Возможности электронного уголовного процесса позволяют прокурору в онлайн-режиме наблюдать за тем, какие следственные действия осуществляет следователь, осуществлять надзор за соблюдением требований законности при производстве данных следственных действий, своевременно реагировать на выявленные нарушения.

Это всего лишь часть информационных ресурсов, которые применяются в органах прокуратуры Республики Казахстан.

Аналогичный опыт имеется в Республике Киргизия, Республике Армения, Республике Азербайджан, Республике Узбекистан.

Таким образом, практически во всех странах СНГ осуществляется цифровая трансформация деятельности прокуратуры с учетом национальных особенностей государств.

Что происходит в России в данном направлении? Генеральная прокуратура РФ с 2017 г., после принятия соответствующей Концепции, осуществляет активную деятельность по созданию высокотехнологической среды на каждом уровне органов прокуратуры. В процессе осуществления первого и второго этапов реализации Концепции была выполнена работа по внедрению и совершенствованию государственной автоматизированной системы правовой статистики, которая обеспечивает автоматизацию функций Генеральной прокуратуры РФ по осуществлению государственного единого статистического учета заявлений и сообщений о преступлениях, состоянии преступности, раскрываемости преступлений, состоянии и результатов следственной работы и прокурорского надзора, а также по формированию и предоставлению отчетности органов прокуратуры (далее – ГАС ПС).

Созданы базовые инфраструктурные и прикладные сервисы во всех органах прокуратуры. Впервые на государственном уровне применяется сервисная модель предоставления рабочих мест с набором базовых цифровых сервисов для прокурора. Все органы прокуратуры объединены в единую защищенную сеть передачи данных. Сотрудникам прокуратуры постепенно обеспечиваются автоматизированные рабочие места, имеющие доступ практически ко всем информационным системам органов прокуратуры. Совершенствуется система делопроизводства посредством организации электронного документооборота.

В 2018 г. появилась программа «Информационно-аналитический комплекс по противодействию незаконным материалам в сети «Интернет» «Око», основной целью которой является мониторинг в средствах массовой информации и на интернет-ресурсах информации, распространение которой ограничено или запрещено.

Весьма значительное внимание уделяется таким сервисам, как:

– проведение прокурорских проверок на основе сообщений средств массовой информации;

– интеллектуальная обработка обращений граждан;

– анализ и отчетность по обращениям граждан;

– преступность.

Кроме того, повышению качества надзорных функций органов прокуратуры (по мнению разработчиков) должно способствовать внедрение автоматизированного информационного комплекса АИК «Надзор – WEB». Он также ориентирован на совершенствование механизма документооборота. Это комплекс единой системы информационно-документационного обеспечения надзорного производства органов прокуратуры. Формируют

базу данных АИК «Надзор» все подразделения Генеральной прокуратуры РФ, прокуратуры субъектов РФ, городские и районные прокуратуры, предоставляя информацию обо всех входящих, исходящих и внутренних документах, всех корреспондентах, о движении документов, об исполнении поручений, о направлении документов в надзорные производства.

Создание единой межведомственной цифровой онлайн-платформы взаимодействия руководителей государственных органов, прокуроров, следователей и дознавателей для работы с электронными делами – это еще одно важное направление, мероприятие, которое отражено в Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры. Аналогичная платформа уже существует в Республике Казахстан. Наличие такой платформы будет способствовать оперативному осуществлению прокурорского надзора; оптимизировать взаимодействие прокуроров и органов предварительного расследования, а также ликвидирует значительное число отчетов в разных ведомствах и исключит возможность утраты уголовного дела.

Изложенные выше мероприятия по цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры РФ – это лишь только часть того, что предусматривает соответствующая Концепция. И это то, что фактически сделано на протяжении первого и второго этапов реализации Концепции.

Исходя из анализа российского и зарубежного опыта цифровизации прокуратуры, можно сделать вывод о том, что перечисленные достоинства цифровой трансформации органов прокуратуры не вызывают сомнений. Но достаточно сложной проблемой, возникающей в результате таких преобразований, является степень защищенности всей информации от компьютерных атак, поскольку научно-технический прогресс, в свою очередь, усложняет формы противоправной деятельности, а также порождает появление новых форм такой деятельности. С этой проблемой сталкиваются все органы власти в связи с переходом на «цифру».

В целях недопущения или хотя бы минимизации таких атак Генеральная прокуратура РФ принимает активное участие в практической реализации Концепции государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации. В ноябре 2019 г. появился приказ Генеральной прокуратуры РФ № 830 «Об утверждении Концепции безопасности органов и организаций прокуратуры Российской Федерации»[5], основная задача которого заключается в обеспечении системы надлежащей охраны в органах прокуратуры объектов информационной безопасности.

С момента появления обозначенного приказа по этому направлению ведется серьезная работа. В настоящее время «построена единая защищенная сеть передачи данных, в которой обеспечено функционирование

[5] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_339645/ (дата обращения: 07.09.2021).

криптографических средств защиты информации, проведен комплекс мероприятий по аттестации объектов информатизации, предназначенных для обработки информации, составляющей государственную тайну, во всех прокуратурах субъектов Российской Федерации развернуты региональные центры регистрации удостоверяющего центра Генеральной прокуратуры Российской Федерации, сформировано более 16 000 квалифицированных сертификатов ключей проверки электронной подписи»[6].

Однако процесс создания системы надлежащей охраны объектов информационной безопасности затруднен, по мнению Е. А. Иванченко и М. А. Кистановой, следующими факторами:

1) сложностью материального обеспечения такого фундаментального технического переоснащения;

2) недоверием к техническим новшествам, выражающемся в дублировании данных еще и на бумажных носителях, что только увеличивает объем ежедневной работы, вызывая тем самым негативную реакцию работников органов прокуратуры;

3) отсутствием необходимой информированности у работников о возможностях, открывающихся при использовании определенных информационных систем[7].

Без сомнений, все факторы являются реалистичными и на сегодняшний день. Безусловно, процесс цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры еще далек от завершения, но хочется верить, что в рамках третьего этапа реализации Концепции обозначенные коллегами факторы исчезнут, а «цифровая прокуратура» будет соответствовать ожидаемым результатам и основным показателям реализации Концепции.

[6] *Горошко И. В.* Цифровая трансформация органов прокуратуры : вопросы реализации и оценки // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2020. № 4 (78). С. 18–24.

[7] См.: *Иванченко Е. А., Кистанова М. А.* Организация деятельности прокуратуры в условиях дальнейшего научно-технического прогресса и цифровизации общества // Основы экономики, управления и права. 2020. № 1 (20). С. 7–10.

Библиографический список

Горошко И. В. Цифровая трансформация органов прокуратуры : вопросы реализации и оценки // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2020. № 4 (78). С. 18–24.

Иванченко Е. А., Кистанова М. А. Организация деятельности прокуратуры в условиях дальнейшего научно-технического прогресса и цифровизации общества // Основы экономики, управления и права. 2020. № 1 (20). С. 7–10.

References

Goroshko I. V. Digital transformation of the Prosecutor's office: issues of implementation and evaluation // Bulletin of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation. 2020. № 4 (78). P. 18–24.

Ivanchenko E. A., Kistanova M. A. Organization of the prosecutor's office in the conditions of further scientific and technological progress and digitalization of society // Fundamentals of Economics, Management and Law. 2020. № 1 (20). P. 7–10.

Для цитирования:

Завьялова И. С. Цифровая трансформация органов и организаций прокуратуры Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 44–52. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3691

Recommended citation:

Zavyalova I. S. Digital transformation of bodies and organizations of the Prosecutor's Office of the Russian Federation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 44–52. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3691

Воронежский государственный университет

Завьялова И. С., кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права

E-mail: irina944978@mail.ru

Voronezh State University

Zavyalova I. S., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Theory and History of State and Law Department

E-mail: irina944978@mail.ru

УДК 343.14; 341
DOI https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3692

О МЕЖДУНАРОДНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

П. Н. Бирюков

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 1 сентября 2021 г.

Аннотация: *статья посвящена проблемам международного сотрудничества органов прокуратуры РФ. Анализируются правовые основы международной деятельности прокуратуры. Освещены основные направления прокурорского надзора в сфере исполнения норм международного права. Показана специфика применения органами прокуратуры норм международного права в уголовном судопроизводстве.*
Ключевые слова: *международное право, Генеральная прокуратура РФ, прокурорский надзор за исполнением норм международного права, правовая помощь по уголовным делам.*

Abstract: *the article is devoted to the problems of international cooperation of the prosecutor's office of the Russian Federation. The author analyzes the legal foundations of the international activities of the prosecutor's office. The article highlights the main directions of prosecutorial supervision in the field of implementation of international law. The author shows the specifics of the application of the norms of international law by the prosecution authorities in criminal proceedings.*
Key words: *international law, General Prosecutor's Office of the Russian Federation, prosecutor's supervision over the implementation of international law, legal assistance in criminal cases.*

Правовым основанием для международного сотрудничества органов прокуратуры РФ являются положения Конституции и законы РФ. Указанным вопросам посвящено немало работ[1], однако большинство из них было издано до конституционных поправок 2020 г. и, естественно, не могло учитывать содержащиеся в них изменения. Последние, кстати, также

[1] См.: *Малов А.* Сотрудничество Генеральной прокуратуры РФ с компетентными органами зарубежных государств в вопросах экстрадиции // Законность. 2012. № 12 ; Прокурорский надзор. Особенная и Специальная части : учебник для академического бакалавриата / О. С. Капинус [и др.] ; под общ. ред. О. С. Капинус. 3-е изд. М., 2017 ; *Баркалова Е. В.* Международное сотрудничество органов прокуратуры в сфере уголовного судопроизводства : учеб.-метод. пособие. СПб., 2018 ; *Винокуров А. Ю.* Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный) : в 2 т. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2019. Т. 2 ; *Винокуров Ю. Е., Винокуров А. Ю.* Прокурорский надзор : учеб. для вузов / под общ. ред. Ю. Е. Винокурова. 15-е изд., перераб. и доп. М., 2020 ; и др.

© Бирюков П. Н., 2021

привели к обновлению ведомственного правотворчества в сфере применения норм международного права[2].

Конституция РФ устанавливает место международных норм в правовой системе РФ (ч. 4 ст. 15, ч. 1 ст. 17, 62, 79 и др.)[3] и роль органов прокуратуры РФ в государственно-правовом механизме нашей страны (ст. 129)[4].

Указанные нормы наделяют органы прокуратуры РФ полномочиями непосредственно применять нормы международного права. Так, согласно ст. 2 Закона «О прокуратуре Российской Федерации»[5] Генпрокуратура России «в пределах своей компетенции осуществляет прямые связи с соответствующими органами других государств и международными организациями, сотрудничает с ними, заключает соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участвует в разработке международных договоров Российской Федерации». Нормы указанного закона, УПК РФ, КоАП РФ, другие федеральные законы регламентируют различные аспекты «международной» компетенции органов прокуратуры. Важную роль играют в этой сфере и собственные нормативные акты Генпрокуратуры РФ[6].

В процессе своей деятельности органы прокуратуры непосредственно руководствуются нормами международного права. В настоящее время в структуре Генпрокуратуры РФ функционирует Главное управле-

[2] См.: О порядке осуществления международного сотрудничества органами и организациями прокуратуры Российской Федерации : приказ Генпрокуратуры России от 03.06.2020 № 297. URL: http://www.consultant.ru

[3] См.: *Бирюков П. Н.* Международное право : учеб. для бакалавров : в 2 т. 10-е изд., перераб. и доп. М., 2020 ; Международное уголовное право : учеб. для вузов / А. В. Наумов [и др.]. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2019 ; Международное уголовное право / А. В. Бриллиантов [и др.] ; под общ. ред. А. В. Бриллиантова ; отв. ред. А. А. Арямов, Г. А. Русанов. М., 2019 ; и др.

[4] Практика исполнения международных договоров государств – участников СНГ в сфере борьбы с преступностью и меры по ее совершенствованию. М., 2021 ; Сотрудничество генеральных прокуратур государств – участников СНГ в борьбе с коррупцией. М., 2021 ; Практика деятельности генеральных прокуратур государств – участников СНГ по координации работы национальных правоохранительных органов. М., 2021 ; Проведение экстрадиционных проверок органами прокуратуры Российской Федерации. М., 2021 ; и др.

[5] О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 01.07.2021). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/c2fd433f844019b87f0bc593b20e5c1d00b059e0/

[6] См., например: О порядке работы органов прокуратуры Российской Федерации по вопросам выдачи лиц для уголовного преследования или исполнения приговора : указание Генпрокуратуры России от 5 марта 2018 г. № 116/35. URI: https://legalacts.ru/doc/ukazanie-genprokuratury-rossii-ot-05032018-n-11635-o-porjadke ; О мерах по организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по возвращению активов из-за рубежа : указание Генпрокуратуры России от 31 августа 2020 г. № 442/35. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_361282

ние международно-правового сотрудничества[7], которое и осуществляет значительный аспект компетенции. В составе Управления следующие подразделения: управление экстрадиции; управление правовой помощи и правоохранительного содействия; организационно-правовое управление; отдел международного сотрудничества по особо важным делам; отдел документационного обеспечения.

Большое значение в международном сотрудничестве имеют соглашения самой Генеральной прокуратуры РФ[8]. Например, по Соглашению о сотрудничестве генеральных прокуратур (прокуратур) государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с коррупцией 2007 г.[9] осуществляется взаимодействие в целях борьбы с коррупцией, усиления защиты прав и законных интересов граждан, охраняемых законом интересов общества и государства, выработки согласованной стратегии противодействия коррупции. Правда, Соглашение не затрагивает вопросов оказания правовой помощи и выдачи (ст. 1).

При этом имеется в виду международное сотрудничество не только в области уголовного судопроизводства (правовой помощи в широком смысле), но и правоохранительного содействия. У Генпрокуратуры заключено несколько десятков такого рода соглашений (Меморандум о сотрудничестве между Генеральной прокуратурой РФ и Министерством юстиции Венгрии от 13 ноября 2019 г., Меморандум о сотрудничестве между Генеральной прокуратурой РФ и Генеральной прокуратурой Королевства Саудовская Аравия 2019 г. и др.). Они содействуют имплементации договоров о правовой помощи по уголовным делам и координируют сотрудничество других учреждений правопорядка в борьбе с правонарушениями.

Прокурорский надзор в Российской Федерации играет важную роль в обеспечении международно признанных прав человека. Можно назвать Европейскую конвенцию о защите прав человека 1950 г., пакты о правах человека 1966 г., Конвенцию против пыток и др.

Органы прокуратуры РФ активно реализуют гуманитарную составляющую своей «международной» компетенции. При осуществлении надзора за исполнением норм о защите прав и свобод человека органами прокуратуры применяются решения ЕСПЧ как акты толкования Конвенции 1950 г.[10]

[7] Положение о Главном управлении международно-правового сотрудничества Генпрокуратуры России : утв. приказом Генпрокуратуры России от 3 июня 2020 г. № 297. URL: https://rulaws.ru/acts/Polozhenie-o-Glavnom-upravlenii-mezhdunarodno-pravovogo-sotrudnichestva

[8] Соглашения Генеральной прокуратуры РФ. URL: https://genproc.gov.ru/ms/ms_documents

[9] URL: https://docs.cntd.ru/document/552253639

[10] URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/documents/normative-act?p_p_id=-ru_voskhod_gpparf_portal_feeds_main_page_portlet_FeedsDocumentListViewPortlet_INSTANCE_FTomQzjXgD2x&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_ru_voskhod_gpparf_portal_feeds_main_page_portlet_FeedsDocu-

Генеральная прокуратура тщательно отслеживает применение указанных положений[11]. В июне 2021 г. Президент России внес в Госдуму ФС РФ законопроект, который наделяет Генпрокуратуру компетенцией представлять Россию в ЕСПЧ и других международных судах. Указанные положения были включены законом «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»[12]. Теперь на основании ч. 3.1 ст. 1 закона Генпрокуратура России «в пределах своей компетенции обеспечивает представительство и защиту интересов Российской Федерации в межгосударственных органах, иностранных и международных (межгосударственных) судах, иностранных и международных третейских судах (арбитражах)». Данная норма корреспондирует новелле ст. 125 Конституции (в ред. 2020 г.).

В июле 2021 г. в Санкт-Петербурге состоялась конференция руководителей прокуратур европейских государств на тему «Роль прокуратуры в защите индивидуальных прав и публичного интереса в свете требований Европейской конвенции по правам человека»[13].

Большую роль в правовой системе РФ играют так называемые «правовые позиции», сформулированные межгосударственными органами (комитетами) по защите прав человека[14]. Указанные комитеты создаются на основе соответствующих договоров (пакты о правах человека 1966 г., Конвенция против пыток 1984 г., Конвенция ООН по правам ребенка 1989 г.).

Практика комитетов представляет собой толкование норм договоров, и в этой части они обязательны для государств-участников, в том числе и для России. В их числе практика: а) Комитета ООН против пыток: запрет пыток, иного недопустимого обращения; вопросы выдачи; вопросы содержания лиц в одиночной камере; б) Комитета ООН по правам ребенка: право на уважение личной и семейной жизни; защита прав несовершеннолетних; несоблюдение установленного судом порядка общения родителей с ребенком; в) Комитета ООН по экономическим, социальным

mentListViewPortlet_INSTANCE_FTomQzjXgD2x_delta=15&_ru_voskhod_gpparf_portal_feeds_main_page_portlet_FeedsDocumentListViewPortlet_INSTANCE_FTomQzjXgD2x_resetCur=false&_ru_voskhod_gpparf_portal_feeds_main_page_portlet_FeedsDocumentListViewPortlet_INSTANCE_FTomQzjXgD2x_cur=2

[11] URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/documents/human-rights ; О внесении изменения в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» : приказ Генерального прокурора РФ от 31 августа 2020 г. № 508. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/documents/normative-act?item=65001220 и др.

[12] URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102014157&backlink=1&&nd=602263607

[13] URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/international-cooperation/rus

[14] См. также: Обзор практики межгосударственных органов по защите прав и основных свобод человека № 5 (2020) : подготовлен Верховным Судом РФ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_365611

и культурным правам; вопросы выселения; г) Комитета ООН по правам человека – право на свободное выражение своего мнения; право лица принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей; право на справедливое судебное разбирательство.

Большое внимание Генеральной прокуратурой РФ уделяется работе в международных организациях.

Наиболее тесные связи сложились у Генпрокуратуры России с прокурорами государств – участников СНГ. К примеру, в октябре 2020 г. на 30-м заседании Координационного совета генеральных прокуроров государств – участников Содружества Независимых Государств[15] обсуждались 14 вопросов. В их числе были: внедрение в странах СНГ института конфискации имущества, имеющего незаконное происхождение; применение в уголовном судопроизводстве института досудебного соглашения о сотрудничестве; противодействие транснациональной преступности; расследование трансграничных преступлений; прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав предпринимателей; роль органов прокуратуры в противодействии экстремизму, терроризму и другим транснациональным преступлениям и др.

Велика роль прокуратуры в борьбе с коррупционными явлениями.

Так, представители Генеральной прокуратуры РФ на постоянной основе участвуют в работе конференции государств – участников Конвенции ООН против коррупции, деятельности Межправительственной рабочей группы по обзору хода выполнения Конвенции ООН против коррупции, Межправительственной рабочей группы по предупреждению коррупции и Межправительственной рабочей группы по возвращению активов. В частности, в июне 2021 г. представители управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры РФ во взаимодействии с МИДом России и Управлением ООН по наркотикам и преступности организовали и провели на полях Генассамблеи ООН против коррупции специальное мероприятие на тему «Международное сотрудничество по вопросам предупреждения коррупции»[16].

В качестве головного ведомства Генпрокуратура РФ выполняет задачи по обеспечению участия России в работе группы государств против коррупции (ГРЕКО)[17]. Во исполнение рекомендаций ГРЕКО Генпрокуратурой РФ была развернута работа по совершенствованию законодательства РФ: приняты изменения в УК РФ, законодательстве о госслужбе, о политических партиях и выборах. Они стали базой для значительного числа организационно-распорядительных и инструктивных документов.

[15] URL: https://e-cis.info/cooperation/3045/88820/

[16] URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/combating-corruption/international/implementation?item=62610929

[17] URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/combating-corruption/international/greko

Выступая в октябре 2020 г. на заседании генеральных прокуроров государств – членов ШОС[18], Генпрокурор РФ подчеркнул, что судами удовлетворены исковые требования органов прокуратуры об изъятии у госслужащих имущества на сумму более 34 млрд рублей. За первое полугодие 2020 г. по уголовным делам о коррупции в обеспечение причиненного преступлениями вреда арестовано 13,6 млрд рублей, еще было изъято ценностей и имущества на сумму 2 млрд рублей.

Генеральной прокуратурой РФ уделяется большое внимание проблеме возврата незаконно перемещенных из России активов.

В июне 2020 г. представители Генпрокуратуры РФ приняли участие в Пленарном заседании Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма[19]. На заседании был утвержден проект «Методологии оценки рисков отмывания преступных доходов и финансирования терроризма в Евразийском регионе». Ключевой темой стал вопрос снижения рисков отмывания денег и финансирования терроризма в условиях распространения коронавирусной инфекции.

В целях имплементации международных норм 31 августа 2020 г. было издано указание Генпрокуратуры России № 442/35 «О мерах по организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по возвращению активов из-за рубежа»[20].

В феврале и мае 2021 г. представители Генеральной прокуратуры РФ участвовали в работе ФАТФ[21], где обсудили лучшие практики отслеживания незаконных финансовых потоков, механизмов ареста, конфискации и возврата активов, полученных преступным путем.

В июле 2021 г. межведомственная российская делегация, возглавляемая заместителем Генерального прокурора РФ, внесла в ООН российский проект конвенции о противодействии использованию информационно-коммуникационных технологий в преступных целях[22]. Конвенция предусматривает борьбу с криминальным использованием криптовалюты и преступлениями, совершаемыми с использованием высоких технологий. «Проект концепции вводит новые составы преступлений, совершаемых с использованием информационно-коммуникационных технологий (распространение фальсифицированной медицинской продукции, оборот наркотиков, вовлечение несовершеннолетних в совершение противоправных деяний, опасных для их жизни и здоровья, и др.). Конвенция расширяет сферу международного сотрудничества в вопросах выдачи и оказания правовой помощи по уголовным делам, включая выявление, арест, конфискацию и возврат активов» – указали в Генпрокуратуре.

[18] URL: http://rus.sectsco.org/news/20201020/684538.html

[19] URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/counteraction/intelligence?item=50381813

[20] URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/gprf/documents?item=56702942

[21] URL: https://www.fedsfm.ru/releases/4947; https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/counteraction/intelligence?item=62135219

[22] URL: https://tass.ru/politika/11997481

Велика роль Генеральной прокуратуры РФ в деятельности региональных международных организаций, одним из направлений деятельности которых является сотрудничество в борьбе с преступностью.

К примеру, в сентябре 2017 г. состоялась встреча генеральных прокуроров государств – членов Совета государств Балтийского моря[23]. В рамках мероприятия была обсуждена роль органов прокуратуры в противодействии незаконной миграции, международный опыт борьбы с экологическими преступлениями, а также участие прокуроров в борьбе с терроризмом и насильственным экстремизмом. Несмотря на единодушное мнение о наличии резервов для развития и повышения эффективности взаимодействия прокуратур в рамках Совета, сотрудничество на данном направлении в последнее время застопорилось в силу санкционной политики Запада.

В сентябре 2020 г. состоялось заседание межведомственной рабочей группы по противодействию информационной преступности. На заседании были обсуждены вопросы, касающиеся актуализации и продвижения российского проекта конвенции ООН о сотрудничестве в сфере противодействия информационной преступности. Установлен порядок формирования и работы российской межведомственной делегации для участия в заседаниях специального межправительственного комитета экспертов открытого состава ООН по разработке всеобъемлющей конвенции о противодействии информационной преступности. Определены согласованные действия государственных органов в этом направлении.

В октябре 2020 г. Генпрокурор РФ на заседании Региональной сети правоохранительных и антикоррупционных органов АТЭС[24] обсудил опыт расследования уголовных дел, поддержания по ним государственного обвинения и прокурорского надзора в целом в экономиках АТЭС в условиях пандемии COVID-19.

С правоохранительными органами некоторых государств у Генпрокуратуры России сотрудничество налажено настольно эффективно, что создаются совместные структуры, функционирующие на постоянной основе. В качестве примера можно привести постоянно действующую рабочую группу Генпрокуратуры РФ и Министерства юстиции Франции. Так, в декабре 2020 г. на заседании группы (что интересно, в очном формате) состоялась российско-французская встреча по проблематике противодействия киберпреступности и борьбе с программами-вымогателями[25].

Генеральная прокуратура РФ участвует также в мероприятиях, проводимых по линии Международной ассоциации прокуроров (МАП)[26]. В частности, в сентябре 2019 г. делегация Генеральной прокуратуры

[23] URL: http://www.ksgp-cis.ru/news/news-item/3778

[24] URL: https://procrf.ru/news/print/2382610-predstaviteli-generalnoy-prokuraturyi-rf.html

[25] URL: https://genproc.gov.ru/ms/ms_news/news-1894350/

[26] URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/international-cooperation/map/about

РФ приняла участие в 24-й Ежегодной конференции МАП, посвященной международному сотрудничеству в различных правовых системах. В конференции работали более 500 представителей из прокурорских служб 102 государств и юрисдикций.

Все же основной задачей органов прокуратуры в сфере борьбы с преступностью остается правовая помощь по уголовным делам. Она осуществляется как на многосторонней (Европейская конвенция о выдаче 1957 г., Минская конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 г., Конвенция ООН против коррупции 2003 г. и др.), так и на двусторонней основе (Договор между РФ и Монголией о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским и уголовным делам 1999 г., Договор между РФ и Республикой Польша о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским и уголовным делам 1996 г. и др.).

При этом органами прокуратуры реализуется широкий спектр действий в порядке правовой помощи по уголовным делам[27].

Как известно, одним из видов правовой помощи является передача материалов дела с просьбой об осуществлении уголовного преследования. Она осуществляется в случаях, когда преступник по каким-либо причинам не может быть выдан запрашиваемому государству[28]. К примеру, Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 г. (ст. 72) предусматривает, что «Сторона обязуется по поручению другой Договаривающейся Стороны осуществлять в соответствии со своим законодательством уголовное преследование против собственных граждан, подозреваемых в том, что они совершили на территории запрашивающей Договаривающейся Стороны преступление».

Показательно следующее дело. В 2013 г. гражданка Киргизской Республики вступила в преступную группу, занимавшуюся контрабандой и сбытом наркотических средств на территории России. Однако вскоре ее деятельность была выявлена, виновная скрылась от следствия у себя на родине. В 2019 г. она была обнаружена. Поскольку гражданка не могла быть выдана России, материалы уголовного дела с запросом об осуществлении уголовного преследования Генпрокуратура России передала в Генеральную прокуратуру Киргизской Республики. В 2020 г. приговором районного суда г. Бишкека указанная гражданка была признана виновной в совершении преступлений на территории Российской Федерации

[27] См.: *Лазутин Л. А.* Правовая помощь по уголовным делам как межотраслевой нормативный комплекс. Екатеринбург, 2008 ; Международное сотрудничество в сфере оказания правовой помощи по уголовным делам : учеб.-практ. пособие / под ред. Ф. К. Зиннурова. М., 2016 ; и др.

[28] О порядке работы органов прокуратуры Российской Федерации по вопросам выдачи лиц для уголовного преследования или исполнения приговора : указание Генеральной прокуратуры РФ от 5 марта 2018 г. № 116/35. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71807992

по ч. 1 ст. 30, ч. 5 ст. 228.1 и п. «а», «б» ч. 4 ст. 229.1 УК РФ. Суд приговорил ее к 15 годам лишения свободы с конфискацией имущества[29].

Генпрокуратура России активно направляет требования о выдаче скрывшихся от правосудия лиц. Так, в ноябре 2020 г. в Россию из Испании были выданы два гражданина, один которых обвинялся в мошенничестве; другой – в незаконном обороте наркотиков[30].

Однако Генпрокуратура не только запрашивает лиц к экстрадиции, но и сама выдает виновных иностранным государствам. В частности, в 2020 г. Генпрокуратура России выдала Чешской Республике для уголовного преследования гражданина Казахстана К. Омысова, который в Праге похитил автомобиль стоимостью 400 тыс. чешских крон. После совершения преступления Омысов скрылся от правоохранительных органов и был задержан на территории Российской Федерации[31].

Одним из видов правовой помощи является признание иностранных приговоров. Так, в 2020 г. Греция признала приговор российского суда и выдала для отбывания наказания гражданина Грузии Х. Чоговадзе, который в январе 2001 г. был осужден к лишению свободы с отбыванием наказания в исправительной колонии строгого режима[32]. Таким образом, преступник понес наказание почти через 20 лет после совершения деяния.

Вместе с тем нужно учитывать, что органы прокуратуры РФ занимаются не только борьбой с преступностью. В других направлениях осуществляется также взаимодействие с зарубежными коллегами.

Так, в сентябре 2020 г. сотрудники Генеральной прокуратуры России и Беларуси провели рабочую встречу, в ходе которой произошел обмен опытом по осуществлению надзора за исполнением законодательства при размещении заказов для государственных и муниципальных нужд[33]. Обсуждались вопросы организации надзора за соблюдением законодательства о закупках, а также противодействие коррупции в данной сфере, предупреждение излишнего посредничества, использование цифровых инструментов для выявления нарушений законодательства о закупках и др.

В сентябре 2020 г. Генеральный прокурор РФ на заседании Координационного совета генеральных прокуроров государств – участников СНГ проинформировал коллег о практике прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав предпринимателей. Действенным инструментом защиты бизнеса стал Единый реестр проверок, оператором которого законодателем определена Генеральная прокуратура. В июле 2021 г. вступил в силу закон о госконтроле[34], разработанный с участием Генпрокуратуры РФ. «Он вводит в правовое поле такие новые форматы

[29] URL: https://genproc.gov.ru/ms/ms_news/news-1894568/

[30] URL: https://genproc.gov.ru/ms/ms_news/news-1894052/

[31] URL: https://genproc.gov.ru/ms/ms_news/news-1894696/

[32] URL: https://genproc.gov.ru/ms/ms_news/news-1894766/

[33] URL: https://genproc.gov.ru/ms/ms_news/news-1890680/

[34] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» : федер. закон от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ. URL: https://rg.ru/2021/06/18/goskontrol-dok.html

общения проверяющего и предпринимателя, как мониторинговая закупка, выборочный контроль, рейдовый осмотр, инспекционный визит, и что важно – только с одобрения прокурора», – сообщил Генпрокурор России[35].

Главой 29.1 КоАП РФ Генпрокуратура России определена одним из компетентных органов по вопросам оказания правовой помощи по делам об административных правонарушениях. Указание Генпрокуратуры России от 31 октября 2011 г. № 372/35 «О порядке осуществления органами прокуратуры Российской Федерации международного сотрудничества по делам об административных правонарушениях» подробно регламентирует взаимодействие органов прокуратуры с зарубежными учреждениями юстиции. Главным управлением международно-правового сотрудничества ежегодно направляются десятки запросов об административной правовой помощи и об осуществлении административного преследования.

Таким образом, «международная» составляющая деятельности органов прокуратуры чрезвычайно разнообразна. Прокуратура в РФ играет важную роль в механизме имплементации норм международного права.

[35] URL: https://tass.ru/ekonomika/9666529

Библиографический список

Баркалова Е. В. Международное сотрудничество органов прокуратуры в сфере уголовного судопроизводства : учеб.-метод. пособие. СПб. : Санкт Петербургский юрид. ин-т (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2018. 88 с.

Бирюков П. Н. Международное право : учебник для бакалавров : в 2 т. 10-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2020. Т. 1. 365 с. ; Т. 2. 290 с.

Винокуров А. Ю. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный) : в 2 т. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2019. Т. 2. 417 с.

Винокуров Ю. Е., Винокуров А. Ю. Прокурорский надзор : учебник для вузов / под общ. ред. Ю. Е. Винокурова. 15-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2020. 556 с.

Лазутин Л. А. Правовая помощь по уголовным делам как межотраслевой нормативный комплекс. Екатеринбург : ИД Уральская гос. юрид. акад., 2008. 404 с.

Малов А. Сотрудничество Генеральной прокуратуры РФ с компетентными органами зарубежных государств в вопросах экстрадиции // Законность. 2012. № 12. С. 16–21.

Международное сотрудничество в сфере оказания правовой помощи по уголовным делам : учеб.-практ. пособие / под ред. Ф. К. Зиннурова. М. : Юнити-Дана : Закон и право, 2016. 199 с.

Международное уголовное право : учебник для вузов / А. В. Наумов [и др.]. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2019. 509 с.

Международное уголовное право / А. В. Бриллиантов [и др.] ; под общ. ред. А. В. Бриллиантова ; отв. ред. А. А. Арямов, Г. А. Русанов. М. : Юрайт, 2019. 358 с.

Практика деятельности генеральных прокуратур государств – участников СНГ по координации работы национальных правоохранительных органов. М. : Университет прокуратуры РФ, 2021.

Практика исполнения международных договоров государств – участников СНГ в сфере борьбы с преступностью и меры по ее совершенствованию. М. : Университет прокуратуры РФ, 2021.

Проведение экстрадиционных проверок органами прокуратуры Российской Федерации. М. : Университет прокуратуры РФ, 2021.

Прокурорский надзор. Особенная и Специальная части : учеб. для академического бакалавриата / О. С. Капинус [и др.] ; под общ. ред. О. С. Капинус. 3-е изд. М. : Юрайт, 2017. 394 с.

Сотрудничество генеральных прокуратур государств – участников СНГ в борьбе с коррупцией. М. : Университет прокуратуры РФ, 2021.

References

Barkalova E. V. International cooperation of the prosecutor's office in the field of criminal proceedings: a training manual. St. Petersburg : St. Petersburg Law Institute (branch) of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, 2018. 88 p.

Biriukov P. N. International law: textbook for bachelors. 10th ed., Rev. and add. In 2 volumes. M. : Yurayt, 2020.Vol. 1. 365 p. ; Vol. 2. 290 p.

Vinokurov A. Yu. Scientific and practical commentary to the Federal Law «On the Prosecutor's Office of the Russian Federation» (article by article). In 2 volumes. Volume 2 / 3rd ed., Rev. and add. M. : Yurayt Publishing House, 2019. 417 p.

Vinokurov Yu. E., Vinokurov A. Yu. Prosecutor's supervision: a textbook for universities / edited by Yu. E. Vinokurov. 15th ed., Rev. and add. M. : Yurayt Publishing House, 2020. 556 p.

Lazutin L. A. Legal assistance in criminal cases as an intersectoral regulatory complex: monograph. Yekaterinburg : Publishing House of the Ural State Law Academy, 2008. 404 p.

Malov A. Cooperation of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation with the competent authorities of foreign states in matters of extradition // Legality. 2012. № 12. P. 16–21.

International cooperation in the provision of legal assistance in criminal cases: a training manual / ed. F. K. Zinnurov. M. : Unity-Dana: Law and Law, 2016. 199 p.

International criminal law: a textbook for universities / A. V. Naumov [et al.]. 4th ed., Rev. and add. M. : Yurayt Publishing House, 2019. 509 p.

International criminal law / A. V. Brilliantov [et al.] ; under the general editorship of A. V. Brilliantov; executive editor A. A. Aryamov, G. A. Rusanov. M. : Yurayt Publishing House, 2019. 358 p.

The practice of implementing international treaties of the CIS member states in the field of combating crime and measures to improve it. M. : University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, 2021.

The practice of the activities of the Prosecutor General's Offices of the CIS member states to coordinate the work of national law enforcement agencies. M. : University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, 2021.

Conducting extradition checks by the prosecutor's office of the Russian Federation. M. : University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, 2021.

Prosecutor supervision. Special and Special parts: textbook for academic bachelor's degree / O. S. Kapinus [et al.]; under the general editorship of OS Kapinus. 3rd ed. M. : Yurayt Publishing House, 2017. 394 p.

Cooperation of the Prosecutor General's Offices of the CIS member states in the fight against corruption. M. : University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, 2021.

Для цитирования:

Бирюков П. Н. О международной деятельности органов прокуратуры Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 53–64. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3692

Recommended citation:

Biriukov P. N. On the international activities of the prosecutor's office of the Russian Federation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 53–64. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3692

Воронежский государственный университет

Бирюков П. Н., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного и евразийского права

E-mail: birukovpn@yandex.ru

Voronezh State University

Biriukov P. N., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the International and Eurasian Law Department

E-mail: birukovpn@yandex.ru

УДК 343.1
DOI https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3693

ПРОКУРОР В РОССИЙСКОМ УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ: ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

В. А. Ефанова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 21 сентября 2021 г.

Аннотация: *рассматривается вопрос о роли и назначении прокурора в уголовном процессе Российской Федерации. Аргументируется мнение о том, что прокурор осуществляет в уголовном процессе две взаимосвязанные и взаимозависимые функции: прокурорский надзор и уголовное преследование. Обосновывается вывод о необходимости возвращения прокурору полномочий по возбуждению уголовного дела, а также надзор за законностью судебных решений.*
Ключевые слова: *прокурор, прокурорское уголовное преследование, возбуждение уголовного дела прокурором, поддержание государственного обвинения, прокурорский надзор за возбуждением и расследованием уголовных дел, а также по осуществлению прокурорского надзора за законностью судебных решений.*

Abstract: *the issue of the role and appointment of a prosecutor in the criminal process of the Russian Federation is considered. The argument is made that the prosecutor performs two interrelated and interdependent functions in criminal proceedings: prosecutorial supervision and criminal prosecution. The conclusion about the need to return to the prosecutor the powers to initiate a criminal case, as well as supervision over the legality of court decisions, is substantiated.*
Key words: *prosecutor, prosecutorial criminal prosecution, initiation of a criminal case by the prosecutor, maintenance of state prosecution, prosecutorial supervision of the initiation and investigation of criminal cases, as well as the implementation of prosecutorial supervision over the legality of court decisions.*

Прокурор как субъект уголовного процесса появился в России в результате Судебной реформы 1864 г. С принятием Судебных уставов существовавшая в тот период российская «надзорная» прокуратура начала превращаться в прокуратуру полифункционального типа[1]. Исходя из общих положений теории права, под функциями понимаются отдельные виды, отдельные направления деятельности[2]. В рамках уголовного процесса прокуратура осуществляла в то время надзор за расследованием

[1] См.: Судоустройство и правоохранительные органы : учебник / под ред. Л. В. Головко. М., 2020. С. 563.

[2] См.: *Матузов Н. И., Малько А. В.* Теория государства и права. М., 2020. С. 148.

© Ефанова В. А., 2021

уголовных дел и поддерживала обвинение в суде[3]. С развитием общественных отношений на прокуратуру были возложены и другие функции. Современные ученые считают, что прокуратура на данном этапе осуществляет восемь функций[4]. Важно отметить, что все функции прокуратуры всегда находились и сейчас должны находиться во взаимосвязи и взаимозависимости, не должны исключать друг друга.

В уголовном процессе России выделяют три основные функции – обвинение (уголовное преследование), защиту и разрешение уголовного дела. В соответствии с ч. 2 ст. 15 УПК РФ[5] эти функции отделены друг от друга и не могут быть возложены на один и тот же орган или одно и то же должностное лицо. Прокурор в данном случае осуществляет функцию обвинения (уголовного преследования). Уголовно-процессуальная функция характеризуется совокупностью действий (полномочий), направленных на реализацию целей и задач, ради которых эта деятельность должна совершаться[6].

Вместе с тем анализ положений ст. 1, 29, 30 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»[7] и ч. 1 ст. 37 УПК РФ позволяет констатировать факт, что кроме этих трех функций следует говорить и о функции прокурорского надзора. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 37 УПК РФ прокурор уполномочен «осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия». Отсюда возникает вопрос: как соотносится функция уголовного преследования (обвинения), осуществляемая прокурором в досудебных стадиях уголовного процесса, с функцией прокурорского надзора?

Важно отметить, что полномочия прокурора по осуществлению уголовного преследования, а также полномочия прокурора, осуществляющего надзор за исполнением законов в досудебных стадиях уголовного процесса, закреплены в ч. 2 ст. 37 УПК РФ без уточнения функциональной принадлежности. Думается, что именно этот факт позволил О. Я. Баеву высказать мнение о том, что применительно к досудебным стадиям уголовного процесса роль прокурора «двойственна: во-первых, прокурор

[3] См.: Устав уголовного судопроизводства // Судебные уставы 20 ноября 1964 года. С изложением рассуждений, на коих они основаны. СПб., 1867. Ч. 2. URL: https://www.prlib.ru/item/372593

[4] См.: Судоустройство и правоохранительные органы : учебник / под ред. Л. В. Головко. С. 574–581.

[5] Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ с изм. и доп. на 1 июля 2021 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921 ; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5122.

[6] См.: *Строгович М. С.* Курс советского уголовного процесса. М., 1968. Т. 1. С. 190.

[7] О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. (в ред. от 01.07.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472 ; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5093.

является должностным лицом, уполномоченным в пределах своей компетенции осуществлять от имени государства… уголовное преследование; во-вторых, в этом же своем качестве он осуществляет надзор за процессуальной деятельностью органов, осуществляющих оперативно-розыскную работу, и предварительного расследования в любых формах его осуществления»[8].

Поддерживая мнение о двойственности роли прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса (прокурор действительно осуществляет две самостоятельные функции), вряд ли можно согласиться с тем, что осуществляет он эти функции, используя одни и те же полномочия («в том же своем качестве»). Большинство полномочий, предоставленных прокурору для использования в ходе досудебного производства, после внесения изменений в УПК РФ 5 июня 2007 г. являются надзорными полномочиями (ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Несмотря на это, некоторые ученые считают, что прокурор в уголовном процессе осуществляет только одну процессуальную функцию – уголовное преследование (обвинение). Так, В. А. Лазарева отмечает, что «надзор прокурора за соблюдением законов в ходе предварительного расследования не является его функцией – такой процессуальной функции УПК РФ не предусматривает. Следовательно, прокурорский надзор в уголовном процессе следует рассматривать через анализ тех процессуальных функций, которые предусмотрены законом»[9]. Далее она делает вывод: «…в связи с тем, что законность расследования и обоснованность обвинения являются условиями качественной обвинительной деятельности в суде, прокурорский надзор за расследованием правомерно рассматривать как особую форму уголовного преследования. Надзор за законностью досудебного производства – …средство осуществления уголовного преследования»[10].

Вместе с тем это мнение несколько противоречит положениям ч. 1 ст. 37 УПК РФ, где закреплено, что прокурор осуществляет от имени государства уголовное преследование.., а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия. Указание на наличие этих функций имеется и в федеральном законе о прокуратуре. Определяя основные направления деятельности (функции) прокуратуры, закон закрепляет, наряду с другими, надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие (п. 3 ч. 2 ст. 1), а также уголовное преследование (п. 6 ч. 2 ст. 1). Отсюда можно сделать вывод, что законодатель достаточно последователен в определении функций прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса: это и надзор, и уголовное преследование.

[8] *Баев О. Я.* Прокурор как субъект уголовного преследования : науч.-практ. пособие. М., 2006. С. 32.

[9] *Лазарева В. А.* Прокурор в уголовном процессе. М., 2016. С. 45. См. также: *Баев О. Я.* Прокурор как субъект уголовного преследования. С. 32.

[10] *Лазарева В. А.* Указ. соч. С. 48.

Что же касается положения ч. 2 ст. 15 УПК РФ, закрепляющей троичность функций в уголовном процессе в связи с введением принципа состязательности и равноправия сторон, то здесь следует отметить: во-первых, российский уголовный процесс имеет смешанный характер: досудебные стадии – розыскной, судебные – состязательный (и это признают большинство ученых)[11]. Следовательно, наличие трех функций свойственно только судебным стадиям уголовного процесса. Во-вторых, нигде в УПК РФ не закреплено, что кроме этих трех функций никаких иных в процессе нет и быть не может.

Таким образом, не вдаваясь в подробный анализ функций досудебных стадий уголовного процесса, следует отметить, что прокурор в соответствии с законодательством осуществляет две функции – надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия и уголовное преследование.

Означает ли отсутствие реальных полномочий по обеспечению функции уголовного преследования в досудебных стадиях, что прокурор эту функцию не осуществляет? Думается, что нет. Ограничение полномочий не влияет на принципиальную оценку роли прокурора как руководителя всей системы уголовного преследования[12]. В ч. 1 ст. 21 УПК РФ законодатель именно прокурора назвал основным субъектом уголовного преследования. Однако активно уголовное преследование прокурор начинает осуществлять лишь после утверждения им обвинительного заключения (акта, постановления). Некоторые ученые полномочия по утверждению обвинительного заключения (акта) называют возбуждением государственного обвинения[13]. До этого прокурор осуществляет лишь надзор за исполнением законов в деятельности органов дознания и предварительного следствия по возбуждению и расследованию уголовных дел. Субъектами же уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного судопроизводства выступают следователи и дознаватели. Здесь важно отметить, что все действия по раскрытию преступления они совершают «для прокурора». Именно следователь и дознаватель должны убедить прокурора в том, что ими собрано достаточно доказательств, подтверждающих вину обвиняемого, и что дело можно направлять в суд для решения вопроса о его виновности и привлечении к уголовной ответственности. Если же таких доказательств недостаточно, то прокурор наделен

[11] См., например: *Баев О. Я.* Прокурор как субъект уголовного преследования. С. 32–33 ; *Лазарева В. А.* Указ. соч. С. 54 ; *Буланова Н. В.* Прокурор в досудебных стадиях уголовного судопроизводства Российской Федерации. М., 2015. С. 29–35 ; Курс уголовного процесса МГУ / под ред. Л. В. Головко. М., 2016. С. 173–177 ; и др.

[12] См.: *Баев М. О., Баев О. Я.* Тактика уголовного преследования и профессиональной защиты от него. М., 2005. С. 133.

[13] См., например: *Зеленецкий В. С.* Возбуждение государственного обвинения в советском уголовном процессе. Харьков, 1979 ; *Баев О. Я.* Прокурор как субъект уголовного преследования. С. 45–56 ; *Маслова Д. А.* Изменение процессуальной функции прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса. В свете новой редакции УПК РФ // Закон и право. 2008. № 3.С. 79–81.

правом возвратить уголовное дело дознавателю, следователю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления обвинительного заключения или обвинительного акта и устранения выявленных недостатков (п. 15 ч. 2 ст. 37, п. 2 ч. 1 ст. 221, п. 2 ч. 1 ст. 226, п. 2 ч. 1 ст. 226.8 УПК РФ). До внесения изменений в УПК РФ федеральным законом от 5 июня 2007 г. прокурор обладал полномочиями, которые позволяли ему не только лучше знать материалы уголовного дела, но и активно влиять на формирование доказательственной базы, своевременно давая указания о производстве тех или иных процессуально-следственных действий. Такая оперативная помощь сказывалась на качестве предварительного расследования, позволяла большее количество дел направить своевременно в суд и эффективнее поддерживать государственное обвинение в суде.

Учитывая, что прокурор является основным субъектом уголовного преследования и обеспечивает надзор за точным и единообразным исполнением процессуального законодательства в досудебных стадиях уголовного судопроизводства, следует возвратить ему некоторые полномочия, которые позволят ему с большей эффективностью осуществлять возложенные на него функции.

Одним из таких полномочий должно стать право прокурора в пределах своей компетенции возбуждать уголовные дела. К сожалению, ранее это право толковалось прокурорами расширительно, и они возбуждали уголовные дела практически во всех случаях, когда им поступала информация о преступлении, невзирая на подследственность уголовных дел. В настоящее время право прокурора на возбуждение уголовного дела следует ограничить двумя основаниями. Во-первых, он должен возбуждать уголовные дела, если в процессе осуществления надзора за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти выявит нарушения уголовного законодательства. Для этого следует ст. 25 федерального закона о прокуратуре дополнить положением о праве прокурора по результатам надзорных проверок возбуждать уголовные дела и направлять материалы для производства предварительного расследования в компетентные органы. Во-вторых, прокурор должен иметь право на возбуждение уголовного дела, когда, проверяя законность отказа в возбуждении дела, обнаружит, что в материалах дела достаточно доказательств для принятия решения о возбуждении уголовного дела. В целях законодательного закрепления этого права следует внести изменения в ч. 6 ст. 148 УПК РФ, изложив ее в следующей редакции: «Признав постановление следователя, органа дознания, дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, прокурор отменяет его и возвращает материалы уголовного дела для производства дополнительной проверки, либо, если в материалах достаточно доказательств, возбуждает уголовное дело и направляет материалы в соответствующие органы для производства расследования».

Для обеспечения более эффективного прокурорского надзора в досудебных стадиях уголовного процесса законодателю следует решить еще одну проблему. Речь идет о введении в УПК РФ ст. 25.1. «Прекращение уголовного дела или уголовного преследования в связи с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа». Если дознаватель может вынести постановление о направлении ходатайства об этом в суд с согласия прокурора, то следователь такое постановление направляет в суд с согласия руководителя следственного органа, не ставя об этом в известность прокурора, хотя участие прокурора в рассмотрении данного ходатайства в суде предусмотрено ч. 4 ст. 446.2 УПК РФ. Следователи направляют копию данного постановления прокурору только в соответствии с устной договоренностью (если удается договориться). Учитывая, что прокурорский надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия носит императивный, обязательный характер, а также для обеспечения эффективности заключения прокурора относительно законности и обоснованности принятия судьей решения о прекращении уголовного дела или уголовного преследования в связи с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа, следует закрепить в ч. 3 ст. 446.2 УПК РФ положение о том, что копия настоящего постановления, помимо потерпевшего и гражданского истца, должна направляться и прокурору.

Улучшению качества расследования уголовных дел будет способствовать право прокурора утверждать постановление о прекращении следователями уголовных дел (относительно дознавателей это право за прокурором сохранено – п. 13 ч. 2 ст. 37 УПК РФ) и самому прекращать уголовные дела, которые направлены следователем прокурору с обвинительным заключением. Учитывая, что дознаватели и следователи «работают на прокурора»[14], обеспечивая выполнение им его основной функции – поддержания государственного обвинения в суде, то это вполне закономерно. Государству необходимо выбрать: либо процессуальная самостоятельность следователя, либо эффективность поддержания государственного обвинения в суде.

Утвержденное прокурором обвинительное заключение (акт, постановление) следует рассматривать в качестве государственного обвинения, т. е. адресованного суду официального требования о привлечении конкретного лица к уголовной ответственности и вынесении ему наказания. Государственное обвинение – это результат надзорной деятельности прокурора на досудебных стадиях уголовного процесса, но одновременно это и начало функции прокурорского уголовного преследования[15], ее первоначальный этап. Вторым этапом этой деятельности прокурора являет-

[14] *Баев О. Я.* Тактика уголовного преследования. С. 337.

[15] Подробнее о соотношении функций прокурорского надзора и прокурорского уголовного преследования см.: *Ефанова В. А.* О функциях прокурора в досудебных стадиях современного российского уголовного процесса // Воронежские криминалистические чтения : сб. науч. трудов. Воронеж, 2010. С. 159–166.

ся поддержание государственного обвинения в суде, которое он реализует в стадии судебного разбирательства.

Вместе с тем прокурор является субъектом и стадии подготовки к судебному заседанию (ст. 227–239 УПК РФ). В связи с этим возникает вопрос, какое процессуальное положение занимает прокурор в этой стадии и какую функцию выполняет? В качестве государственного обвинителя он вряд ли может выступать, так как в данный момент дело по существу не рассматривается, обвинение не доказывается, а в соответствии с п. 6 ст. 5 УПК РФ «государственный обвинитель – поддерживающее от имени государства обвинение в суде по уголовному делу должностное лицо органа прокуратуры». Следует подчеркнуть, что ни в одной из норм 33-й, 34-й главы УПК РФ понятие «государственный обвинитель» не используется.

В соответствии с п. 47 ст. 5 УПК РФ прокурор может рассматриваться как представитель стороны обвинения, и в отдельных нормах главы 33 УПК РФ это находит свое подтверждение. Но чаще всего в этой стадии уголовного процесса законодатель использует термин «прокурор» (ст. 227, 230, 235–239 УПК РФ).

Ученые, занимающиеся исследованием вопросов государственного обвинения, обращали на это внимание. Так, В. А. Лазарева считает, что «прокурор играет роль государственного обвинителя на всех судебных стадиях уголовного процесса, несмотря на то, что об этом прямо в УПК РФ не сказано»[16]. Неоднозначно определяет роль прокурора в этой стадии Д. А. Маслова. Она обосновывает мнение о том, что субъектами стадии подготовки дела к слушанию со стороны обвинения должен быть и прокурор, и государственный обвинитель[17]. Думается, что процессуальный статус прокурора в этой стадии (да и в любой другой тоже) должен определяться целями его участия, которые опосредуются предоставленными ему полномочиями. Анализ норм УПК РФ, регламентирующих полномочия прокурора в этой стадии уголовного процесса, позволяет сделать вывод о том, что целями его участия являются: не допустить признания представленных стороной обвинения доказательств без надлежащего обоснования недействительными; предотвратить необоснованность возвращения дела прокурору; не допустить его незаконного приостановления или прекращения и др. И это явно полномочия не государственного обвинителя. В соответствии с п. 6 ст. 5 УПК РФ государственный обвинитель – это должностное лицо органа прокуратуры, поддерживающее от имени государства обвинение в суде по уголовному делу, а поддерживать обвинение прокурор может, лишь участвуя в судебном разбирательстве (ст. 246 УПК РФ). Что же касается положения, закрепленного в ч. 3 ст. 37

[16] *Лазарева В. А.* Указ. соч. С. 158. Данную точку зрения поддерживает и В. Хатуаева (см.: *Хатуаева В.* Проблемы законодательной регламентации процессуального статуса прокурора в стадии подготовки дела к судебному заседанию // Законность. 2015. № 8. С. 19–21).

[17] См.: *Маслова Д. А.* Возбуждение и поддержание государственного обвинения в российском уголовном процессе : дис. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. С. 148–171.

УПК РФ, то скорее всего здесь речь идет о неудачном использовании терминов, введенных в оборот создателями нового процессуального кодекса, – «досудебное производство», «судебное производство». Без учета давно устоявшегося и используемого до сего времени в теории и на практике понятия «стадии уголовного процесса», они вводят в уголовный процесс хаос и неразбериху.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что в стадии подготовки дела к судебному разбирательству государственное обвинение продолжает существовать, но деятельность по его поддержанию государственным обвинителем не осуществляется. В этой стадии процесса участие принимает прокурор, и целью его деятельности является скорее надзор за подготовкой дела к судебному рассмотрению. Более того, в момент подготовки дела к рассмотрению государственный обвинитель, как правило, еще не бывает назначен. Как показал опрос прокурорских работников, проведенный Д. А. Масловой, поручение по поддержанию государственного обвинения по конкретному уголовному делу большинство прокуроров получают после назначения судебного заседания и направления копии решения стороне обвинения[18]. Думается, что применительно к российской действительности это разумная практика, которую следует закрепить законодательно. Идею о предоставлении государственному обвинителю возможности готовиться к судебному заседанию с момента направления материалов дела с обвинительным заключением в суд[19] вряд ли можно будет реализовать, если не увеличить штатную численность работников прокуратуры. В настоящее время на одного прокурора приходится в среднем два-три уголовных дела в день. Отсюда недостаточная подготовленность государственного обвинителя к участию в деле и одна из причин низкого уровня качества поддержания им обвинения в суде.

Относительно функции и статуса прокурора в судебном разбирательстве особых споров в юридической литературе нет. Большинство исследователей данного вопроса придерживается мнения, что прокурор в данном случае осуществляет функцию уголовного преследования в форме поддержания обвинения и имеет статус государственного обвинителя[20]. Вместе с тем до настоящего времени еще остается недостаточно четко урегулированным вопрос процессуальной самостоятельности государственного обвинителя.

По данному вопросу в юридической литературе нет единого мнения. Некоторые авторы считают, что государственный обвинитель в суде дол-

[18] См.: *Маслова Д. А.* Возбуждение и поддержание государственного обвинения в российском уголовном процессе. С. 130.

[19] См.: Там же. С. 132.

[20] См.: *Королев Г. Н.* Теоретические и правовые основы осуществления прокурором уголовного преследования в российском уголовном процессе : дис. … д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2005 ; *Лазарева В. А.* Указ. соч. С. 33, 35–56 ; *Буланова Н. В.* Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судами. М., 2016. С. 14 ; и др.

жен обладать всей полнотой процессуальной самостоятельности[21]. Для этого Г. Н. Королев предлагает закрепить принцип процессуальной самостоятельности участников уголовного судопроизводства в УПК РФ[22].

Думается, что процессуальная самостоятельность вытекает из содержания ст. 17 УПК РФ, которая закрепляет принцип свободы оценки доказательств. В соответствии с этим прокурор вне зависимости от стадии уголовного процесса и выполняемой функции должен оценивать доказательства «по своему внутреннему убеждению, основанному на совокупности имеющихся в уголовном деле доказательств, руководствуясь при этом законом и совестью».

УПК РФ не содержит норм, обязывающих государственного обвинителя согласовывать свою позицию в суде с другими участниками стороны обвинения или судьей. Более того, из содержания ст. 246 УПК РФ вытекает право государственного обвинителя единолично принимать обязательные для суда и не требующие предварительного согласования решения: о полном или частичном отказе от обвинения (ч. 7); об изменении обвинения в сторону смягчения (ч. 8). Но, принимая такие решения, государственный обвинитель не должен забывать, что его участию в уголовном процессе предшествует сложная и кропотливая работа следователей и дознавателей по сбору и закреплению доказательств, прокурора по их оценке. Более того, именно прокурор дает поручение о поддержании обвинения конкретному должностному лицу прокуратуры. Поэтому не учитывать процессуальную связь государственного обвинителя с утвердившим государственное обвинение прокурором было бы не совсем правильно.

Сторонники иной точки зрения полагают, что государственный обвинитель как лицо, назначаемое прокурором, утвердившим обвинительное заключение, связан с ним своей процессуальной позицией. В связи с этим высказываются предложения об ограничении процессуальной самостоятельности государственного обвинителя в суде, особенно при отказе государственного обвинителя от обвинения. Так, М. В. Бызова видит необходимым согласовывать правовую позицию государственного обвинителя по вопросам полного или частичного отказа от обвинения с позицией прокурора, поручившего поддерживать государственное обвинение, а также с мнением прокурора, утвердившего по делу обвинительное заключение[23]. На это указывает и Генеральный прокурор РФ в приказе № 465 от

[21] См., например: *Володин Д., Гильдиков С.* Поддержание государственного обвинения в суде // Законность. 2005. № 3. С. 37 ; *Кореневский Ю.* Государственное обвинение : какая реформа нужна? // Там же. 2001. № 4. С. 31–35 ; *Савицкий В. М.* Поддержание государственного обвинения в суде. М., 1971. С. 74 ; *Ягофаров Ф. М.* Механизм реализации функции обвинения при рассмотрении дел судом первой инстанции : дис. ... канд. юрид. наук. Оренбург, 2003. С. 84 ; и др.

[22] См.: *Королев Г. Н.* Указ. соч. С. 75.

[23] См.: *Бызова М. В.* Представление прокурора : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 21.

25 декабря 2012 г. «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства», в п. 8 которого закреплено: «Государственному обвинителю при существенном расхождении его позиции с позицией, выраженной в обвинительном заключении или обвинительном акте, докладывать об этом прокурору, поручившему поддерживать государственное обвинение.

Указанному прокурору в случае принципиального несогласия с позицией обвинителя, исходя из законности и обоснованности предъявленного обвинения, своевременно решать вопрос о замене обвинителя либо самому поддерживать обвинение.

Считать недопустимым любое давление на государственных обвинителей, принуждение их к отстаиванию выводов органов предварительного расследования, не подтвержденных исследованными в ходе судебного разбирательства доказательствами»[24].

Решение этой проблемы видится в более четком определении компетенции прокурора и государственного обвинителя относительно государственного обвинения. В соответствии с ч. 5 ст. 37 УПК РФ утверждение государственного обвинения относится к компетенции прокурора или его заместителя. Тогда как государственный обвинитель, являясь должностным лицом органа прокуратуры, наделен полномочиями по поддержанию государственного обвинения (п. 6 ч. 1 ст. 5 и ч. 2, 4 ст. 246 УПК РФ). Отсюда логично вытекает вывод, что отказываться от обвинения может только прокурор, а государственный обвинитель должен иметь полномочие по отказу от поддержания обвинения.

Для более четкого законодательного закрепления полномочий по отказу государственного обвинителя от поддержания обвинения следует ч. 7 ст. 246 УПК РФ изложить в следующей редакции: «Если в ходе судебного разбирательства государственный обвинитель придет к убеждению, что представленные доказательства не подтверждают предъявленное подсудимому обвинение, то он отказывается от поддержания обвинения, излагая суду мотивы отказа и незамедлительно докладывая об этом прокурору. При согласии с позицией государственного обвинителя прокурор направляет в суд заявление об отказе от обвинения. В случае принципиального несогласия с позицией государственного обвинителя в соответствии со ст. 246 УПК РФ прокурор должен решить вопрос о замене государственного обвинителя либо самому поддерживать государственное обвинение. Полный или частичный отказ прокурора от обвинения в ходе судебного разбирательства влечет за собой прекращение уголовного дела или уголовного преследования полностью или в соответствующей его части по основаниям, предусмотренным пунктами 1 и 2 части первой статьи 24 и пунктами 1 и 2 части первой статьи 27 настоящего кодекса».

[24] Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства : приказ Генерального прокурора РФ от 25 декабря 2012 г. № 465 // Интернет-ресурс. URL: http://docs.cntd.ru/document/499002094 (дата обращения: 01.05.2017).

В аналогичном порядке должен решаться вопрос и об изменении объема обвинения в сторону смягчения.

Немаловажное значение в реализации функции уголовного преследования в судебных стадиях российского уголовного процесса имеют полномочия прокурора и государственного обвинителя по обжалованию судебных решений. В соответствии с ч. 1 ст. 389.1 УПК РФ право апелляционного обжалования судебного решения со стороны органов прокуратуры предоставлено государственному обвинителю и (или) вышестоящему прокурору. Прокурор же, утвердивший обвинительное заключение (акт) и давший поручение тому или иному должностному лицу возглавляемой им прокуратуры поддерживать обвинение в суде, законодателем лишен такого права. Не наделен он полномочиями и по принесению представления на решение суда апелляционной инстанции (ст. 389.35 УПК РФ). Думается, что это не совсем верно, так как умаляет роль прокурора как руководителя прокуратуры, наделенного полномочием обращаться в суд с требованием привлечь лиц, в отношении которых собраны достаточные доказательства, к установленной УК РФ ответственности. Прокурор, осуществляющий уголовное преследование и несогласный с приговором суда, должен быть наделен полномочиями по принесению представления. В связи с этим следует дополнить ч. 1 ст. 389.1 УПК РФ, указав, что право на принесение апелляционного представления принадлежит и прокурору, направившему дело в суд. Причем это полномочие следует рассматривать применительно к осуществлению прокурором функции надзора за законностью судебных решений. Думается, что настала пора говорить о необходимости возрождения этой функции прокуратуры. Помимо того, что в действующем УПК РФ сохранены отдельные полномочия, характеризующие наличие элементов надзорной деятельности прокурора, аргументом в пользу возрождения этой функции может служить тот факт, что осуществляемая без надлежащего надзора судебная деятельность все больше превращается в коррумпированную деятельность, о чем свидетельствуют многочисленные публикации в средствах массовой информации. Для более четкого законодательного закрепления полномочий и функций прокурора в судебных стадиях уголовного процесса следует предоставить прокурору субъекта РФ и Генеральному прокурору РФ право на внесение кассационных протестов и протестов в порядке надзора, чтобы эти протесты влекли за собой пересмотр дел вышестоящим судом.

Думается, что предложенные изменения будут способствовать совершенствованию процессуальных статусов прокурора в различных стадиях уголовного процесса и государственного обвинителя, укреплению института государственного обвинения в российском уголовном процессе и совершенствованию прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, а также за законностью судебных решений в уголовном процессе.

Библиографический список

Баев М. О., Баев О. Я. Тактика уголовного преследования и профессиональной защиты от него. М. : Экзамен, 2005. 328 с.

Баев О. Я. Прокурор как субъект уголовного преследования : науч.-практ. пособие. М. : Юрлитинформ, 2006. 144 с.

Буланова Н. В. Прокурор в досудебных стадиях уголовного судопроизводства Российской Федерации. М. : Юрлитинформ, 2015. 216 с.

Бызова М. В. Представление прокурора : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. 24 с.

Володин Д., Гильдиков С. Поддержание государственного обвинения в суде // Законность. 2005. № 3. С. 37– 41.

Ефанова В. А. О функциях прокурора в досудебных стадиях современного российского уголовного процесса // Воронежские криминалистические чтения : сб. науч. трудов. Воронеж, 2010. С. 159–166.

Зеленецкий В. С. Возбуждение государственного обвинения в советском уголовном процессе. Харьков : Вища школа. Изд-во Харьковского ун-та, 1979. 144 с.

Кореневский Ю. Государственное обвинение : какая реформа нужна? // Законность. 2001. № 4. С. 31–35.

Королев Г. Н. Теоретические и правовые основы осуществления прокурором уголовного преследования в российском уголовном процессе : дис. … д-ра юрид. наук . Н. Новгород , 2005. 438 с.

Курс уголовного процесса / под ред. Л. В. Головко. М. : Статут, 2016. 1278 с.

Маслова Д. А. Возбуждение и поддержание государственного обвинения в российском уголовном процессе : дис. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. 232 с.

Маслова Д. А. Изменение процессуальной функции прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса. В свете новой редакции УПК РФ // Закон и право. 2008. № 3. С. 79–81.

Лазарева В. А. Прокурор в уголовном процессе : учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры. М. : Юрайт, 2014. 295 с.

Судоустройство и правоохранительные органы / под ред. Л. В. Головко : учебник. М. : Изд. дом «Городец», 2020. 768 с.

Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. М. : Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2020. 148 с.

Савицкий В. М. Поддержание государственного обвинения в суде. М. : Наука,1971. 343 с.

Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса. М. : Наука, 1968. Т. 1. 468 с.

Хатуаева В. Проблемы законодательной регламентации процессуального статуса прокурора в стадии подготовки дела к судебному заседанию // Законность. 2015. № 8. С. 19–21.

Ягофаров Ф. М. Механизм реализации функции обвинения при рассмотрении дел судом первой инстанции : дис. ... канд. юрид. наук. Оренбург, 2003. 149 с.

References

Baev M. O., Baev O. Ya. Tactics of criminal prosecution and professional protection from it. M. : Exam, 2005. 328 p.

Baev O. Ya. Prosecutor as a subject of criminal prosecution. Scientific and practical manual. M. : Yurlitinform, 2006. 144 p.

Bulanova N. V. Prosecutor in the pre-trial stages of criminal proceedings of the Russian Federation: monograph. M. : Yurlitinform, 2015. 216 p.

Byzova M. V. Representation of the prosecutor: autoref. dis. ... Cand. legal. Sciences. Ekaterinburg, 2009. 24 p.

Volodin D., Gildikov S. Maintenance of the state prosecution in court // Legality. 2005. № 3. P. 37–41.

Efanova V. A. On the functions of the prosecutor in the pre-trial stages of the modern Russian criminal process // Voronezh criminalistic readings. Collection of scientific works. Voronezh State University Press, 2010. P. 159–166.

Zelenetsky V. S. Initiation of state prosecution in the Soviet criminal process. Kharkiv : Vyshcha school. Izd-vo pri Kharkovske university, 1979. 144 p.

Korenevsky Yu. State prosecution: what reform is needed? // Legality. 2001. № 4. P. 31–35.

Korolev G. N. Theoretical and legal bases of criminal prosecution by the prosecutor in the Russian criminal process : diss. ... Doct. legal. Sciences. N. Novgorod, 2005. 438 p.

Course of criminal proceedings / Edited by L. V. Golovko. M. : Statut, 2016. 1278 p.

Maslova D. A. Initiation and maintenance of state prosecution in the Russian criminal process : diss. ... Cand. legal. Sciences. Voronezh, 2008. 232 p.

Maslova D. A. Changing the procedural function of the prosecutor in the pre-trial stages of the criminal process. In the light of the new edition of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation // Law and Law. 2008. № 3. P. 79–81.

Lazareva V. A. Prosecutor in criminal proceedings: a textbook for bachelor's and master's degrees. M. : Izdatelstvo «Yurait», 2014. 295 p.

Sudostroitel'i law enforcement agencies / Pod red. L. V. Golovko: uchebnik. M.: Izdatel'skii dom «Gorodets», 2020. 768 p.

Matuzov N. I., Malko A. V. Theory of state and law. M. : Izdatel'skii dom «Delo» RANKHIGS, 2020. 148 p.

Savitsky V. M. Maintenance of the state prosecution in court. M. : Nauka, 1971. 343 p.

Strogovich M. S. Course of the Soviet criminal process. M. : Nauka, 1968. T. 1. 468 p.

Khatuaeva V. Problems of legislative regulation of the processual status of the prosecutor in the stage of preparation of the case for the court session. 2015. № 8. P. 19–21.

Yagofarov F. M. Mechanism for the implementation of the function of prosecution in the consideration of cases by the court of first instance : Diss. ... Cand. legal. Sciences. Orenburg, 2003. 149 p.

Для цитирования:

Ефанова В. А. Прокурор в российском уголовном процессе : проблемы нормативного регулирования и правоприменительной практики // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 65–78. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3693

Recommended citation:

Efanova V. A. Prosecutor in Russian criminal proceedings : problems of normative regulation and law enforcement practice // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 65–78. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3693

Воронежский государственный университет

Ефанова В. А., кандидат юридических наук, доцент

E-mail: valefan58@mail.ru

Voronezh State University

Efanova V. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor

E-mail: valefan58@mail.ru

УДК 34
DOI https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3694

О ФУНКЦИЯХ ПРОКУРОРА В СУДОПРОИЗВОДСТВЕ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ

Л. И. Малахова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 21 сентября 2021 г.

Аннотация: *рассматриваются организационные особенности деятельности органов прокуратуры РФ, дается анализ процессуальных функций и полномочий прокурора. Предпринята попытка выявления проблем реализации уголовно-процессуальных функций прокурора и возможных путей их решения.*
Ключевые слова: *прокурор, функции, обвинение, полномочия, уголовное преследование, надзор, состязательность.*

Abstract: *the article discusses the organizational features of the activities of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, gives an analysis of the procedural functions and the powers of the prosecutor. Also, the author attempted to identify the problems of the implementation of the criminal procedure functions of the prosecutor and possible ways to solve them.*
Key words: *prosecutor, functions, accusation, powers, criminal prosecution, supervision, adversarity.*

Произошедшие за последние годы изменения во многих сферах жизни нашего общества повлекли за собой реформирование системы действующего уголовно-процессуального законодательства и правоохранительных органов, особое место среди которых принадлежит прокуратуре РФ. Ключевыми моментами уголовно-процессуальной деятельности являются состязательность и равноправие сторон, свобода оценки доказательств, независимость судей и обеспечение подозреваемому и обвиняемому права на защиту. В силу изменения приоритетных направлений уголовного судопроизводства произошло существенное преобразование функций и полномочий прокурора как участника уголовного судопроизводства со стороны обвинения. За последние годы подверглись также реформации цели и задачи прокурорской деятельности, что позволяет говорить о той или иной степени эффективности участия прокурора в судопроизводстве по уголовным делам.

В настоящее время процессуальный статус прокурора в уголовном судопроизводстве определяется нормами Конституции РФ, Уголовно-процессуальным кодексом РФ и Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». Внесенные в 2020 г. изменения и поправки в Конституцию РФ 1993 г. повлекли за собой изменения Федерального за-

© Малахова Л. И., 2021

кона «О прокуратуре Российской Федерации»[1], в частности функций и полномочий прокурора в уголовном судопроизводстве. Анализ упомянутых нормативно-правовых актов позволяет заключить, что в действующем законодательстве нет четкого определения функций прокурора, его полномочий и компетенции, также некоторой корректировки требуют акты прокурорского реагирования, применяемые в той или иной отрасли надзора. По сути ч. 1 ст. 129 Конституции РФ является отсылочной нормой, четко не определяя все направления деятельности органов прокуратуры.

В самом общем виде прокурор как участник уголовного судопроизводства обеспечивает функцию по укреплению законности при производстве по уголовным делам. Вся процессуальная деятельность прокурора направлена на быстрое и качественное расследование преступлений, противодействие росту преступности, обеспечению прав и свобод и законных интересов участников уголовного судопроизводства. Ввиду «размытости» норм действующего законодательства относительно места и роли органов прокуратуры в системе правоохранительных органов некоторые процессуалисты считают необоснованным решение законодателя отнести прокурора к участникам уголовного судопроизводство со стороны обвинения. Свою позицию сторонники данной концепции обосновывают тем, что это решение недостаточно полно характеризует деятельность прокурора в уголовном процессе, ограничивая ее[2].

Анализ норм УПК РФ и Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» позволяет заключить, что функции прокурора представляют собой систему взаимосвязанных направлений надзорной и процессуальной деятельности. Данные направления деятельности включают в себя отдельные элементы и в совокупности дают представления о процессуальных функциях прокурора в уголовном судопроизводстве. Сюда можно отнести: надзор за исполнением законов, а также за соответствием законам издаваемых правовых актов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, надзор за исполнением законов судебными приставами, надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, уголовное преследование и обвинение, руководство процессуальной деятельностью

[1] О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 01.07.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См.: *Шавалдина А. С.* Участие прокурора в уголовном судопроизводстве // Наука и общество в условиях глобализации. 2016. № 1. С. 152 ; *Черников Д. Л.* Роль прокуратуры в обеспечении законности и противодействии преступности : актуальные вопросы // Криминологический журнал Байкальского гос. ун-та экономики и права. 2013. № 1. С. 139–145.

следователя, дознавателя по возбуждению уголовных дел, координацию деятельности правоохранительных органов по возбуждению уголовных дел и расследованию преступлений. Такой арсенал средств, присущих органам прокуратуры, позволяет координировать деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью, включая международное сотрудничество, и оказывает влияние на правовую защиту нарушенных прав участников уголовного судопроизводства.

Деятельность прокурора в уголовном судопроизводстве определяется конкретными целями и задачами, закрепленными в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации». Особое значение в современных условиях приобретает определение правового статуса прокурора в рамках его надзорных полномочий. Как верно отметил Р. Б. Осокин: «Недопущение нарушений норм УПК РФ, а также иного действующего законодательства в процессе уголовного преследования лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления, выступает одной из особенно важных задач правового государства»[3]. В связи с этим представляется обоснованным проведение прокурорских проверок в целях выявления правомерности оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий. Такого рода проверки выступают одним из способов обеспечения права лица на защиту.

Осуществление надзорных полномочий важно и за исполнением законов судебными приставами в части обращения приговора суда к исполнению. Допущенные нарушения в части исполнения приговора влекут за собой нарушение прав и свобод граждан и организаций, что в свою очередь негативно отражается на качестве правосудия. Надзорные полномочия прокурора в данном случае направлены на создание надлежащих условий исправления осужденных в рамках режима отбывания наказания.

Анализ надзорных полномочий прокурора в уголовном судопроизводстве позволяет сделать вывод о необходимости сохранения надзорных функций прокурора на досудебных стадиях процесса. Надзорные полномочия за правоприменительной деятельностью правоохранительных органов необходимы для того, чтобы исключить нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Статья 246 УПК РФ закрепляет обязательное участие прокурора при рассмотрении уголовного дела в суде по делам публичного и частнопубличного обвинения, а также при разбирательстве дела частного обвинения, если уголовное дело было возбуждено следователем или дознавателем с согласия прокурора. В ходе рассмотрения уголовного дела в суде прокурор действует от имени государства и поддерживает обвинение, строго придерживаясь закона. Но нельзя полагать, что прокурор во всех стадиях уголовного судопроизводства поддерживает исключительно го-

[3] *Осокин Р. Б.* К вопросу об организации деятельности органов прокуратуры в Российской Федерации (основные принципы, функции) // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2015. № 9. С. 201.

сударственное обвинение. Если в результате судебного разбирательства будет установлено, что данных судебного следствия недостаточно для подтверждения обвинения, прокурор обязан представить мотивированный отказ от обвинения полностью или в соответствующей части. Тем самым происходит трансформация с функции поддержания уголовного обвинения на функцию надзора в рамках уголовного процесса. Таким образом, от правильного определения прокурором своего процессуального положения в рамках уголовного судопроизводства зависит полнота и эффективность его деятельности.

Деятельность прокурора строится на общих началах судебного разбирательства, обязательных для всех участников производства по делу. Прокурор является представителем надзорного органа, но форма надзора может меняться, так же как и средства прокурорского реагирования. Функция надзора более широкая, чем функция поддержания государственного обвинения, которая осуществляется в ее рамках. Наиболее широкими полномочиями прокурор обладает на стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования. На данных этапах производства по делу прокурор занимает руководящее положение в расследовании дела, направляя его ход и осуществляя надзор за законностью и обоснованностью принятых решений.

В судебных стадиях широта полномочий прокурора заметно сужается, он выступает участником процесса со стороны обвинения. На прокуроре, поддерживающем государственное обвинение в суде, лежит не только правовая, но и морально-психологическая ответственность, поскольку надлежащее выполнение прокурором функции уголовного преследования в ходе судебного разбирательства, по существу, сводит на нет все усилия органов, осуществляющих предварительное расследование дела[4].

Согласно действующему законодательству, полный или частичный отказ государственного обвинителя от обвинения по делам публичного и частнопубличного обвинения в ходе судебного разбирательства с изложением суду мотивов отказа влечет за собой прекращение уголовного дела или уголовного преследования полностью или в соответствующей его части (ч. 7 ст. 247 УПК РФ). В настоящее время единого подхода к проблеме отказа прокурора от обвинения среди российских процессуалистов нет. Так, в рамках континентальной процессуальной деятельности прокурор не может распоряжаться делом, переданным в суд. Это право принадлежит суду вместе с обязанностью постановить приговор по итогам предварительного (если таковое имеется) или окончательного судебного следствия. Прокурор в данном случае может отказаться лишь от поддержания обвинения в прениях сторон, вместе с тем суд не освобождается от

[4] Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации : приказ Генпрокуратуры РФ от 17 марта 2010 г. № 114 (в ред. от 22.04.2011). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

обязанности постановить приговор. Например, в ФРГ отказ прокурора от обвинения не допускается (§ 156 УПК ФРГ). Во французской уголовно-процессуальной теории признается, что прокуратура лишь поддерживает предъявляемый от имени и в интересах общества публичный иск, поэтому она не вправе от него отказываться.

В России со времен Устава уголовного судопроизводства 1864 г. (ст. 740 Устава уголовного судопроизводства, ст. 310 УПК РСФСР 1922 г., ст. 306 УПК РСФСР 1923 г., ст. 248 УПК РСФСР 1960 г.) и до 1999 г. отказ прокурора от поддержания обвинения не освобождал суд от продолжения разбирательства и принятия решения по существу дела. Однако в постановлении 1999 г. № 7-П[5] Конституционный Суд признал, что обязанность суда продолжить разбирательство дела после отказа прокурора от обвинения и разрешить вопрос о виновности или невиновности подсудимого противоречит конституционным принципам презумпции невиновности и состязательности, поскольку фактически возлагает на суд функцию поддержания обвинения. Суд пришел к выводу, что отказ прокурора от обвинения должен приводить к постановлению в отношении обвиняемого оправдательного приговора либо влечь иные процессуальные последствия, исключающие продолжение производства по уголовному делу, в частности прекращение дела. Отсюда современная российская модель предполагает, что полный или частичный отказ государственного обвинителя от обвинения в ходе судебного разбирательства влечет за собой обязательное прекращение судом уголовного дела или уголовного преследования полностью или в соответствующей его части за отсутствием события или состава преступления либо в связи с непричастностью подсудимого к его совершению (ч. 7 ст. 246 УПК РФ).

Поскольку необоснованность обвинения может быть выявлена только по результатам судебного следствия – единственного этапа судебного разбирательства, в котором исследуются доказательства, отказ от обвинения возможен по окончании судебного следствия, но не ранее прений сторон. Данное положение вызывает определенные вопросы о статусе потерпевшего как участника на стороне обвинения, поскольку позиция потерпевшего при отказе прокурора от обвинения юридического значения не имеет. Как отмечает С. В. Юношев, на процессуальном положении потерпевшего, впрочем, как и других участников процесса, в тот или иной период развития Российского государства и права самым непосредственным образом сказывалась принятая форма судопроизводства, т. е. в конечном счете соотношение частных и публичных начал при осуществлении правосудия. Если «наш древний процесс носил частно-исковой

[5] По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 3 части первой статьи 232, части четвертой статьи 248 и части первой статьи 258 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с запросами Иркутского районного суда Иркутской области и Советского районного суда города Нижний Новгород : постановление Конституционного Суда РФ от 20 апреля 1999 г. № 7-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

характер» и от воли и усмотрения потерпевшего (истца) в полной мере зависел его ход, то с укреплением государственности, которая в тот период неизбежно вела к усилению политического угнетения личности, возникает и все более развивается порядок сыскной (инквизиционный), при котором потерпевший хотя и продолжает формально именоваться истцом, но реально утрачивает какие-либо возможности влиять на ход дела[6]. Что касается возможности потерпевшего обжаловать постановление судьи о прекращении производства по делу в связи с отказом прокурора от обвинения, то данное решение нельзя признать оптимальным. Все дело в том, что пересмотр постановления судьи о прекращении дела в связи с отказом прокурора от обвинения, имеющий результатом отмену этого постановления ввиду его незаконности или необоснованности, фактически предрешает вынесение обвинительного приговора при новом рассмотрении дела, ввиду чего нарушается принцип независимости судей. Здесь следует сказать, что в части правового регулирования процедуры отказа прокурора от обвинения отечественное уголовно-процессуальное законодательство не совсем совершенно. Но в то же время возможность прекращения уголовного преследования в случае отказа профессиональных участников процесса со стороны обвинения от обвинения – проявление усложнения и дифференциации уголовного процесса, отвечающее интересам защиты личности.

Прокурору принадлежит также полномочие по изменению обвинения в судебном разбирательстве в сторону смягчения (ч. 8 ст. 246 УПК РФ), при этом позиция прокурора обязательна для суда в соответствии с п. 29 постановления Пленума ВС РФ от 5 марта 2004 г. № 1 «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (в ред. от 01.06.2017)[7]. Однако с учетом положений п. 6 ч. 1 ст. 237 УПК РФ суд может не согласиться с изменением обвинения прокурором и вернуть последнему дело.

Верховный Суд РФ по данному вопросу придерживается следующей точки зрения: «В соответствии с частями 7 и 8 статьи 246 УПК РФ полный или частичный отказ государственного обвинителя от обвинения в ходе судебного разбирательства, а также изменение им обвинения в сторону смягчения предопределяют принятие судом решения в соответствии с позицией государственного обвинителя. Вместе с тем государственный обвинитель согласно требованиям закона должен изложить суду мотивы полного или частичного отказа от обвинения, равно как и изменения обвинения в сторону смягчения со ссылкой на предусмотренные законом основания, а суд – принять решение только после завершения исследования в процедуре, отвечающей требованиям состязательности, значимых для этого материалов дела и заслушивания мнений участников судебно-

[6] См.: *Юношев С. В.* Потерпевший и его представитель как участники уголовного судопроизводства до Судебной реформы 1864 года // Lex Russica. 2016. № 2. С. 175–183. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[7] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

го заседания со стороны обвинения и стороны защиты об обоснованности позиции государственного обвинителя»[8].

Участие государственного обвинителя в уголовном судопроизводстве является гарантией обеспечения законного правосудия, а непосредственно активное участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судами следует считать необходимым средством воздействия на судебную деятельность и вынесение правосудного приговора.

Анализ процессуальных функций и полномочий прокурора в уголовном судопроизводстве свидетельствует о том, что прокуратура в современных условиях демократизации общества выступает, с одной стороны, как орган надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а с другой – как государственный обвинитель при производстве по уголовным делам. В настоящее время в рамках повышения эффективности прокурорской деятельности необходимо внедрять тесную связь прокуратуры с общественностью с целью получения информации о совершенных и готовящихся преступлениях.

[8] О практике применения законодательства при рассмотрении уголовных дел в суде первой инстанции (общий порядок судопроизводства) : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2017 г. № 51. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Библиографический список

Амирбеков К. И. Полномочия прокурора и их классификация // Юридический мир. 2016. № 2. С. 39.

Осокин Р. Б. К вопросу об организации деятельности органов прокуратуры в Российской Федерации (основные принципы, функции) // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2015. № 9. С. 201.

Черников Д. Л. Роль прокуратуры в обеспечении законности и противодействии преступности : актуальные вопросы // Криминологический журнал Байкальского гос. ун-та экономики и права. 2013. № 1. С. 139–145.

Шавалдина А. С. Участие прокурора в уголовном судопроизводстве // Наука и общество в условиях глобализации. 2016. № 1. С. 152.

Юношев С. В. Потерпевший и его представитель как участники уголовного судопроизводства до Судебной реформы 1864 года // Lex Russica. 2016. № 2. С. 175–183.

References

Amirbekov K. I. Powers of the prosecutor and their classification // Legal world. 2016. № 2. P. 39.

Oskin R. B. On the organization of the activities of the Prosecutor's Office in the Russian Federation (Basic Principles, Functions) // Bulletin of the Moscow University of Russia. 2015. № 9. P. 201.

Chernikov D. L. The role of the prosecutor's office in ensuring the legality and counteraction of crime: current issues // Criminological journal of the Baikal State University of Economics and Law. 2013. № 1. P. 139–145.

Shavalin A. S. Participation of the prosecutor in criminal proceedings // Science and society in the context of globalization. 2016. № 1. P. 152.

Junoshev S. V. The victim and his representative as participants in criminal proceedings to the judicial reform of 1864 // Lexrussica. 2016. № 2. P. 175–183.

Для цитирования:

Малахова Л. И. О функциях прокурора в судопроизводстве по уголовным делам // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 79–86. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3694

Recommended citation:

Malakhova L. I. To the question of the functions of the prosecutor in legal proceedings in criminal matters // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 47). P. 79–86. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3694

Воронежский государственный университет

Малахова Л. И., кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса

E-mail: malah78@mail.ru

Voronezh State University

Malakhova L. I., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Criminal Process Department

E-mail: malah78@mail.ru

УДК 343.116, УДК 343.228
DOI https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3695

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ РАСШИРЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ПРОКУРОРА В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

В. В. Трухачев, Г. Г. Белоконь

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 24 сентября 2021 г.

Аннотация: *рассматриваются вопросы о процессуальных полномочиях и роли прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов на стадиях досудебного производства по уголовным делам и при осуществлении уголовного преследования в суде, о роли прокурора в оценке правомерности причинения вреда в состоянии необходимой обороны.*
Ключевые слова: *прокурор, прекращение уголовного дела, отказ от уголовного преследования, уголовно-процессуальное законодательство, состояние необходимой обороны.*

Abstract: *the article deals with the issues of the procedural powers and the role of the prosecutor in supervising the execution of laws at the stages of pre-trial proceedings in criminal cases and in carrying out criminal prosecution in court, the role of the prosecutor in assessing the legality of causing harm in a state of necessary defense.*
Key words: *prosecutor, termination of a criminal case, refusal of criminal prosecution, criminal procedure legislation, the state of necessary defense.*

Авторы данной статьи, с учетом своего опыта практической работы в органах прокуратуры, полагают, что вопрос о необходимости оптимизации законодательного регулирования полномочий прокуроров в ходе надзора за следствием и дознанием заслуживает отдельного рассмотрения.

В настоящее время, согласно ст. 37 УПК РФ, значительная часть полномочий прокурора в сфере надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия разграничена: объем полномочий, которые прокурор может осуществлять в отношении дознавателей, более широк, чем объем полномочий, осуществляемых в отношении следователей.

Так, согласно ч. 2 указанной нормы прокурор вправе:

– давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий (п. 4);

– давать согласие дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения (п. 5);

– отменять незаконные или необоснованные постановления начальника подразделения дознания и дознавателя (п. 6);

© Трухачев В. В., Белоконь Г. Г., 2021

– разрешать отводы, заявленные дознавателю, а также его самоотводы (п. 9);

– отстранять дознавателя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований УПК РФ (п. 10);

– изымать любое уголовное дело у органа дознания и передавать его следователю с обязательным указанием такой передачи (п. 11).

В отношении следователей прокурор указанными полномочиями не наделен. Отметим, что в литературе высказаны предложения об отмене указанных полномочий прокуроров и избавлении дознавателей от излишней процессуальной зависимости от прокурора. Так, в качестве аргументов утверждается, что их использование прокурорами при осуществлении надзора на стадии досудебного производства применительно к дознавателям «не повышает качество производства по делам, расследуемым дознавателями»; «вмешательство прокурора в процессуальную деятельность органов дознания влияет на организацию работы указанных органов, что умаляет роль и значение начальника органа (подразделения) дознания»[1].

На наш взгляд, согласиться с такими предложениями не следует. Более того, полагаем, что указанными в ч. 2 ст. 37 УПК РФ полномочиями прокурор должен обладать и в отношении следователей при расследовании ими уголовных дел. Иными словами, необходимо вернуться к существовавшему ранее статусу прокурора, при котором не производилось «искусственное», на наш взгляд, разделение указанных полномочий в ходе осуществления прокурорского надзора как за дознанием, так и за предварительным следствием.

Обусловлено это следующими аргументами:

1. Прокурорский надзор имеет единый предмет при производстве следствия и при производстве дознания. Согласно ст. 29 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» предметом прокурорского надзора является законность решений, принимаемых органами, осуществляющими как дознание, так и предварительное следствие. Не случайно выявление нарушений как при производстве предварительного следствия, так и при производстве дознания выделены в «Статистических данных об основных показателях деятельности органов прокуратуры» в один раздел[2].

Прокурорский надзор как в ходе дознания, так и в ходе предварительного следствия осуществляется однородными средствами и метода-

[1] *Киреева Е. А.* Проблемы отсутствия процессуальной самостоятельности дознавателей // Проблемы управления органами расследования преступлений в связи с изменением уголовно-процессуального законодательства : материалы межвуз. науч.-практ. конф. : в 2 ч. М., 2008. Ч. 1. С. 147–148. См. также: *Ситник В. В.* Теоретические аспекты прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 4 (89). С. 191.

[2] Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации. URL: http://epp.genproc.gov.ru

ми; тождественны и меры прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона в данных сферах.

В свою очередь, и дознание, и предварительное следствие являются формой одного вида уголовно-процессуальной деятельности – предварительного расследования (ч. 1 ст. 150 УПК РФ). Они направлены на достижение одних и тех же задач, решение которых приводит к реализации назначения уголовного судопроизводства; дознаватели и следователи осуществляют один и тот же вид процессуальной деятельности – уголовное преследование, т. е. изобличение подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления (п. 55 ст. 5 УПК РФ.); являются субъектами стороны обвинения.

Как дознание, так и предварительное следствие проводится путем проведения одного и того же набора следственных действий, направлено на реализацию одних и тех же принципов уголовного судопроизводства, перечень которых определен в главе 2 УПК РФ. Таким образом, дознание и предварительное следствие неразрывно связаны, имеют единую правовую природу, являются частями одной системы. Рассматриваемое разделение полномочий прокурора нарушает принцип системности уголовного судопроизводства как вида деятельности.

2. Как показывают результаты проведенных научных исследований, основанных на обобщении практики предварительного расследования, эффективность ведомственного контроля в контексте выявления, исправления и предупреждения ошибок (при наличии у ведомственных контролеров достаточного спектра полномочий) является низкой (в сравнении с прокурорским надзором)[3].

На наш взгляд, основным фактором, обусловливающим такое положение, является более низкий уровень объективности ведомственного контроля в сравнении с прокурорским надзором, обусловленный корпоративными интересами лиц, его осуществляющих (руководителей). Прежде всего, имеется в виду стремление не выявлять тяжкие и длительные злоупотребления и ошибки для того, чтобы избежать личной ответственности за недостаточную эффективность руководства подразделениями, которые они возглавляют, и отсутствие должного контроля.

Как верно отмечает А. Д. Назаров, «при выявлении следственных ошибок подчас ведомственные контролеры руководствуются корпоративным интересом, нежеланием, неумением «употребить» предоставленную им ведомственную и процессуальную «власть» для выявления, исправления и предупреждения следственных ошибок»[4].

Данный вывод основывается автором на анализе количественных показателей, в частности, явном преобладании частоты отмены проку-

[3] См.: *Назаров А. Д.* Следственные и судебные ошибки и уголовно-процессуальный механизм их устранения : концептуальные основы : дис. … д-ра юрид. наук. СПб., 2017. С. 229.

[4] См.: Там же. С. 230.

рорами постановлений о приостановлении уголовных дел в сравнении с указанными решениями руководителей следственных органов[5].

3. Замена прокурорского надзора ведомственным контролем со стороны руководителей следственных органов негативно сказывается на общей динамике нарушений законности в ходе предварительного расследования, допускаемых в последние годы. Так, в докладе Генерального прокурора РФ на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 18 апреля 2018 г. отмечалось, что на фоне снижения нагрузки по направленным в суд делам количество выявленных прокурорами на досудебной стадии нарушений закона выросло. Это при том, что в структуре правоохранительных ведомств имеется значительная по численности многоступенчатая система органов контроля[6].

Согласно Статистическим данным об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2020 г., прокурорами выявлено 1 594 994 нарушений при производстве следствия и дознания. Этот показатель на 5,5 % превышает аналогичные показатели 2019 г.[7]

Прокурорский надзор и ведомственный контроль должны не подменять друг друга, а находиться в системном единстве, причем основной задачей ведомственного контроля в данном случае является выявление злоупотреблений, просчетов, ошибок и упущений в организации предварительного следствия; выявление нарушений законности должно являться прерогативой прокурорского надзора.

4. Значительный объем полномочий прокурора, предусмотренных ст. 37 УПК РФ, составляют такие полномочия, которые распространяются как на деятельность, осуществляемую дознавателями в ходе дознания, так и на деятельность, осуществляемую следователями в ходе предварительного следствия.

Так, прокурор, в частности, уполномочен выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов как в следственный орган, так и в орган дознания для решения вопросов об уголовном преследовании по фактам выявленных им нарушений уголовного законодательства. Прокурор также вправе требовать и от органов дознания, и от следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных при производстве как дознания, так и предварительного следствия.

Одним из основополагающих полномочий прокурора в сфере досудебной стадии уголовного судопроизводства является полномочие прокурора по возвращению уголовных дел как дознавателю, так и следователю со своими указаниями о производстве дополнительного расследования,

[5] См.: *Назаров А. Д.* Указ. соч.

[6] Доклад Генерального прокурора РФ на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 18 апреля 2018 г. URL: http: // www.genproc.gov.ru

[7] Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации. URL: http://epp.genproc.gov.ru

об изменении объема квалификации или для пересоставления как обвинительного заключения, так и обвинительного акта или обвинительного постановления и устранения выявленных недостатков. На протяжении длительного времени применение указанных полномочий в ходе надзора за дознанием и предварительным следствием доказало свою эффективность.

5. Выделение следователей и руководителей следственного органа в отдельную группу профессиональных субъектов уголовного судопроизводства, участвующих в досудебной стадии, которые наделены правом несогласия с требованиями прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия (ч. 3 ст. 38 УПК РФ), является фактором, который способствует затягиванию сроков предварительного следствия.

Проблема длительности расследования уголовных дел, как отметил Генеральный прокурор РФ в своем докладе на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 23 апреля 2021 г., по-прежнему остается актуальной[8]. В настоящее время в ч. 6 ст. 37 УПК РФ процедура исполнения требований прокурора об устранении выявленных им нарушений федерального закона в ходе предварительного следствия, если с ними не согласны следователь либо руководитель следственного органа, носит многоступенчатый характер. В случае несогласия руководителя вышестоящего следственного органа с указанными требованиями прокурор вправе обратиться к Председателю Следственного комитета РФ или руководителю следственного органа исполнительной власти. В случае их несогласия прокурор вправе обратиться к Генеральному прокурору РФ, решение которого является окончательным.

6. Как отмечалось ранее, прокурор наделен полномочиями давать согласие дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которые допускаются на основании судебного решения (п. 5 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Указанное положение является дополнительной процессуальной гарантией, направленной на защиту прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, в отношении которых применяются меры пресечения и иные меры, допускаемые на основании судебного решения. Очевидно, что указанные меры являются наиболее существенными и строгими в отношении участников уголовного судопроизводства, значительно ограничивающими права и законные интересы указанных лиц. Именно в силу этого они и требуют судебного решения.

В определенной мере и осуществление иных полномочий прокурора при реализации прокурорского надзора за уголовно-процессуальной деятельностью в ходе производства дознания правомерно рассматривать как дополнительную процессуальную гарантию обеспечения прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства.

[8] URL: http://epp.genproc.gov.ru

Однако такими процессуальными гарантиями «обделены» участники уголовного судопроизводства, в отношении которых указанные решения принимаются следователями. Подобное положение не соответствует конституционному принципу равенства граждан перед законом и судом (ст. 19 Конституции РФ). Тем более, следует иметь в виду, что следователи ведут следствие по уголовным делам о более тяжких преступлениях, чем дознаватели.

На наш взгляд, необходимо расширить полномочия прокурора, вернув ему право на возбуждение уголовного дела, в том числе уголовных дел в отношении дознавателей и следователей, допустивших злоупотребления в ходе дознания либо предварительного следствия. В литературе данный вопрос обсуждается достаточно активно. Отметим, что реализацию такого полномочия прокурора следует рассматривать как форму прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона.

Основным фактором, обосновывающим необходимость данного законодательного изменения, являются следующие обстоятельства: при реализации прокурором указанного права повышается оперативность прокурорского надзора, а следовательно, возрастает его эффективность; нарушители закона ограничиваются во времени и средствах для уничтожения изобличающей их доказательственной информации и оказания иных мер сокрытия их преступной деятельности; после возбуждения уголовного дела усиливаются организационные основы и оперативное сопровождение расследования выявленных фактов нарушения закона[9].

Отдельно хотелось бы остановиться на возможности прокурора в соответствии с ч. 4 ст. 37 УПК РФ в порядке и по основаниям, установленным УПК РФ, реализовать свое право отказаться от осуществления уголовного преследования с обязательным указанием мотивов принятого решения. Это возможно как на стадиях досудебного производства, так и в ходе судебного разбирательства. Рассмотреть это можно на примере уголовных дел о превышении пределов необходимой обороны.

В последние годы значительно вырос общественный интерес к правовой оценке состояния необходимой обороны и в связи с этим к возможности прекращения уголовного преследования в отношении лиц, допустивших причинение вреда при защите от общественно опасного посягательства. Вообще социальная значимость оценки такого состояния определяется тем, что осуществление гражданами своего права на необходимую оборону служит интересам предотвращения и пресечения преступления. И в то же время связано с защитой прав и интересов лиц, подвергшихся такому посягательству и правомерно причинивших вред. Это особая ситуация, при которой оценка правомерности причиненного вреда зависит от полноты установления конкретных фактических обстоятельств в ходе предварительного расследования и субъективной их оценки со стороны правоприменителей, в том числе и прокурора.

[9] См.: *Трухачев В. В., Ахмедов У. Н.* Функции и полномочия прокурора в уголовном судопроизводстве и их отражение в процессуальном статусе прокурора // Вестник Воронеж. ин-та МВД России. 2020. № 1. С. 195–202.

В средствах массовой информации освещение ситуаций необходимой обороны приобрело едва ли не постоянный характер. Так, фермер из Тульской области Г. Саркисян нанес смертельные удары ножом трем бандитам, ворвавшимся в дом и угрожавшим женщинам и детям[10]. Житель Новосибирска В. Гончар защищал свою дочь от ворвавшегося в квартиру пьяного хулигана[11]. В с. Миасское Челябинской области А. Григорьев причинил смертельные огнестрельные ранения четверым пьяным хулиганам, ворвавшимся в дом и избивавшим находившихся там лиц[12]. Предприниматель из Татарстана Е. Деданин зарезал вооруженных грабителей, напавших на него в доме[13]. В Екатеринбурге О. Шишов и А. Дутов, защищаясь от тридцати вооруженных нападавших, причинили смертельные ранения двум лицам[14]. В Волгоградской области Т. Воробьева, защищаясь от насилия со стороны мужа, причинила ему тяжкий вред ударом ножа[15]. Перечень таких резонансных примеров может быть продолжен.

Известные журналисты по материалам уголовных дел проводят свои расследования, пытаясь анализировать и каким-то образом систематизировать сложившуюся следственную и судебную практику по этому вопросу (например, независимые расследования под рубрикой «Защити себя сам» на телеканале «Россия-24» журналиста Э. Петрова).

То есть можно говорить о социальной потребности общества выяснить, когда привлекаются к уголовной ответственности и осуждаются лица за причинение вреда при защите от посягательства, а когда их действия считаются правомерными.

Прокуратура не может оставаться в стороне от этого при осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, а также при осуществлении уголовного преследования в суде.

Конечно, есть нормативное регулирование, ограничивающее роль прокурора в осуществлении надзора за органами предварительного расследования или при поддержании обвинения в суде. На стадиях досудебного производства прокурор уполномочен прекратить уголовное дело при принятии решения по уголовному делу, поступившему от органа дознания с обвинительным актом (п. 3 ч. 1 ст. 226 УПК РФ) или обвинительным постановлением (п. 4 ч. 1 ст. 226.8 УПК РФ), однако не может прекратить уголовное дело при принятии решения по уголовному делу,

[10] См.: *Шулепова Е.* Фермера, убившего троих грабителей, судить не будут // Рос. газета. 2012. 17 дек.

[11] См.: *Зайков Н.* Посадили по привычке // Рос. газета. 2016. 24 авг.

[12] См.: *Уварова Н.* Вердикт : самооборона. Как миасский стрелок стал «ворошиловским» // Аргументы и факты. 2016. 15 сент.

[13] См.: *Старицкая А.* В мой дом пришли с оружием. URL: https://360tv.ru

[14] См.: Закрыли дело Олега Шишова и его соратников об убийстве в цыганском поселке // Московский комсомолец. 2017. 18 окт.

[15] См.: *Куликов В.* Верховный Суд России защитил право человека на самооборону // Рос. газета. 2021. 15 сент.

поступившему от следователя с обвинительным заключением (ч. 1 ст. 221 УПК РФ). Давать согласие следователю на прекращение производства по уголовному делу компетентен только руководитель следственного органа (п. 9 ч. 1 ст. 39 УПК РФ).

В соответствии со ст. 151 УПК РФ по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 114 и 108 УК РФ (превышение пределов необходимой обороны), проводится предварительное следствие. Соответственно, прекратить уголовное дело при установлении условий правомерности причиненного вреда и ошибочной квалификации действий защищающегося лица как преступных прокурор не вправе. Однако в рамках действующего законодательства, на основании п. 1 ч. 1 ст. 221 УПК РФ, рассматривая поступившее от следователя уголовное дело с обвинительным заключением, он может принять решение о возвращении его для производства дополнительного следствия со своими письменными указаниями, применительно к описываемой ситуации, если вызывает сомнение правовая оценка действий лица, причинившего вред при превышении пределов необходимой обороны.

Сотрудник Генеральной прокуратуры РФ М. Н. Гаврилова отмечает, что попытки прокурора при возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия указать на необходимость прекращения уголовного дела (уголовного преследования) воспринимаются следственными органами как превышение прокурором своих полномочий. Так, на это ссылалось Главное военное следственное управление СК России, обжалуя заместителю Генерального прокурора РФ – Главному военному прокурору постановление заместителя военного прокурора одного из военных округов о возвращении для производства дополнительного следствия уголовного дела, по которому обвинение было предъявлено по ст. 285 УК РФ при отсутствии в действиях должностного лица признаков корыстной или иной личной заинтересованности. Данное обращение Главным военным прокурором было отклонено, однако в вынесенном постановлении указания на необходимость прекращения уголовного дела уже не содержалось[16].

В связи с этим нами поддерживается мнение, что именно прокурору должна принадлежать вся полнота власти по отношению к уголовному преследованию при осуществлении надзора за предварительным расследованием, поскольку полномочия суда могут начаться лишь после передачи прокурором уголовного дела в суд, и что прокурор должен иметь право на прекращение уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением[17]. Разделяется также предложение изложить п. 13 ч. 2 ст. 37 УПК РФ о полномочиях прокурора в следующей редакции: «Утвер-

[16] См.: *Гаврилова М. Н.* Роль прокурора в прекращении уголовного дела (уголовного преследования) // Законы России : опыт, анализ, практика. 2016. № 12. С. 88–92.

[17] См.: *Халиулин А. Г.* О роли прокурора в уголовном судопроизводстве // Проблемы применения уголовно-процессуального законодательства : сб. науч. статей. М., 2009. С. 3–8.

ждать постановление руководителя следственного органа, следователя, дознавателя о прекращении производства по уголовному делу, а также прекращать производство по уголовному делу»[18].

К сожалению, приходится констатировать, что прокуратура не занимает активной позиции в ситуации оценки правомерности причиненного вреда в состоянии необходимой обороны, хотя исследования в этой области проводились многими учеными и практическими работниками органов прокуратуры, в частности Э. Ф. Побегайло (советником Генерального прокурора РФ)[19], В. В. Меркурьевым (заведующим отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере уголовно-правового регулирования НИИ университета прокуратуры РФ)[20], А. В. Наумовым (главным научным сотрудником этого же отдела)[21], А. Н. Поповым (заведующим кафедрой уголовного права, криминологии и уголовно-исполнительного права Санкт-Петербургского юридического института (филиала) университета прокуратуры РФ)[22].

В данных исследованиях с научной и практической точек зрения комментировались позиции законодателя, значительно расширившего условия правомерности действий защищающегося лица (изменение в УК РФ от 14.03.2002 № 29-ФЗ, от 08.12.2003 № 162-ФЗ), а также разъяснения, содержащиеся в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2012 № 19 «О применении судами законодательства о необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление»[23].

По мнению А. В. Наумова, в понимании профессиональными юристами условий правомерности необходимой обороны существует одна, на первый взгляд, непонятная странность. Большинство ошибок в применении уголовного закона о необходимой обороне заключается в том, что решение по делу в стадии как предварительного расследования, так и судебного разбирательства выносится обычно не в пользу обороняющегося, а в пользу лица, совершившего общественно опасное посягательство. Ошибки эти являются уж очень односторонними, приводящими к необоснованному осуждению граждан, действовавших в состоянии необходимой обороны. В подтверждение этого им приводятся примеры из обзоров судебной практики 70-х, 80-х и 90-х гг. прошлого века, когда в большин-

[18] *Гаврилова М. Н.* Роль прокурора в прекращении уголовного дела (уголовного преследования). С. 90.

[19] См.: Энциклопедия уголовного права. Т. 7 : Обстоятельства, исключающие преступность деяния. СПб., 2007. С. 66–169

[20] См.: *Меркурьев В. В.* Состав необходимой обороны. СПб., 2004.

[21] См.: *Наумов А. В.* Российское уголовное право : курс лекций : в 3 т. Т. 1 : Общая часть. М., 2016. С. 505–532.

[22] См.: *Попов А. Н.* Преступления против личности при смягчающих обстоятельствах. СПб., 2001 ; *Его же.* Обстоятельства, исключающие преступность деяния // Современные стандарты в уголовном праве и уголовном процессе / науч. ред. Б. В. Волженкин. СПб., 1998.

[23] Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 2012. № 11. С. 2–7.

стве случаев указанные ошибки исправлялись судами не первой инстанции, а вышестоящими судами. И высказывается мнение, что до коренного изменения в этом отношении позиции низовых судов еще далеко[24].

Следует отметить, что анализ судебной практики периода последней четверти прошлого века по данному вопросу позволяет сделать и другой вывод – о пассивной роли прокуратуры в исправлении таких ошибок, это: и отсутствие актов прокурорского реагирования на факты незаконного осуждения лиц, действовавших в состоянии необходимой обороны, и поддержание необоснованной обвинительной позиции следователей или оспаривание позиции судов, выносящих оправдательные приговоры по таким делам.

В настоящее время нельзя также сказать, что роль прокуратуры по этому вопросу изменилась. Так, в «Обзоре практики применения судами положений главы 8 Уголовного кодекса РФ об обстоятельствах, исключающих преступность деяния», утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ 22 мая 2019 г., приводятся примеры отклонения представлений прокуроров и оставления в силе оправдательных приговоров судов первой инстанции, признавших лиц правомерно действующими в состоянии необходимой обороны. А отмена или изменение обвинительных приговоров нижестоящих судов в пользу лиц, действовавших в состоянии необходимой обороны, осуществлялось по жалобам осужденных и их адвокатов, а не по представлениям прокуроров[25].

В соответствии с ч. 7 ст. 246 УПК РФ, если в ходе судебного разбирательства государственный обвинитель придет к убеждению, что представленные доказательства не подтверждают предъявленное подсудимому обвинение, то он отказывается от обвинения и излагает суду мотивы отказа. Отказ государственного обвинителя от обвинения в ходе судебного разбирательства влечет за собой прекращение уголовного дела или уголовного преследования по основаниям, предусмотренным п. 1 и 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ. В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 254 УПК РФ в случае отказа обвинителя от обвинения суд прекращает уголовное дело. Но при этом надо иметь в виду, что в соответствии с мнением Конституционного Суда РФ, вынесение судом решения, обусловленного позицией государственного обвинителя об отказе от обвинения, допустимо лишь по завершении исследования значимых для этого материалов дела и заслушивания мнений участников судебного заседания со стороны обвинения и защиты, законность же, обоснованность и справедливость этого решения возможно проверить в вышестоящем суде[26].

Таким образом, сделать вывод об отсутствии состава преступления и отказаться от обвинения прокурор может после проведения судебного

[24] См.: *Наумов А. В.* Уголовный кодекс Российской Федерации. Общая часть : историко-филологический и доктринальный (научный) комментарий. М., 2021. С. 219.

[25] URL: http://vsrf.ru

[26] Определение Конституционного Суда РФ от 10 февраля 2016 г. № 226-О // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru, 10.03.2016

расследования. Но в конкретных жизненных ситуациях это реализуется крайне редко. Так, по данным статистических отчетов, в 2015 г. прокуроры отказались от поддержания обвинения только в отношении 84 подсудимых, что составило 1,8 % от 4658 оправдательных приговоров.

Во многом это объясняется выполнением сотрудниками приказа Генерального прокурора РФ от 25 декабря 2012 г. № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства», предписывающего государственному обвинителю при существенном расхождении его позиции с позицией, выраженной в обвинительном заключении или обвинительном акте, докладывать об этом прокурору, поручившему поддерживать государственное обвинение. Указанный прокурор в случае принципиального несогласия с позицией обвинителя, исходя из законности и обоснованности предъявленного обвинения, имеет право решать вопрос о замене обвинителя либо самому поддерживать обвинение. Это положение ограничивает усмотрение государственного обвинителя, ставя его процессуальное решение в зависимость от позиции его руководителя и ранее принятых по уголовному делу решений. Хотя этим же приказом регламентируется, что отказ от уголовного преследования невиновных и их реабилитация в той же мере отвечают назначению уголовного судопроизводства, что и поддержание обоснованного обвинения. Любое давление на государственных обвинителей, принуждение их к отстаиванию выводов органов предварительного расследования, не подтвержденных исследованными в ходе судебного разбирательства доказательствами, считается недопустимым.

Ситуация, связанная с рассмотрением в судах уголовных дел о превышении пределов необходимой обороны, осложняется еще одним обстоятельством. Обвинительные заключения по большинству таких дел утверждаются прокурором и направляются в суд вместе с ходатайством обвиняемого о постановлении приговора в особом порядке, т. е. без проведения судебного разбирательства.

Вопрос о мотивах заявления таких ходатайств в литературе не исследовался. Но с большой долей вероятности можно сказать, что на уровне обычного человеческого понимания, вне правового поля, факт причинения смерти или тяжкого вреда здоровью психологически воспринимается лицом как виновное в моральном или религиозном понимании действие. Условия правомерности причинения ему вреда, как правило, неизвестны. А позиция следователя о квалификации таких действий, как превышение пределов необходимой обороны и предложение в связи с этим признать вину, воспринимаются как единственно правильные, хотя нередко основываются на желании последнего быстрее завершить расследование в условиях очевидности причинения вреда, формально запрещенного уголовным законом.

Лица, морально испытывающие чувство вины и находящиеся в психологически стрессовом состоянии (ведь в результате их действий причинен тяжкий вред здоровью или смерть), готовы согласиться с обвинением, при условии рассмотрения дела в суде в особом порядке без проведения

судебного разбирательства с назначением менее строгого наказания. При этом они отказываются от предложений адвокатов доказывать в суде правомерность своих действий, и последние вынуждены поддерживать позиции подзащитных об особом порядке судебного разбирательства.

В этих случаях встает вопрос о возможности отказа прокурора от обвинения на стадии предварительного слушания, так как судебное следствие не проводится.

Теоретически это обосновывается выполнением прокурором, при поддержании государственного обвинения, двух функций: уголовного преследования и правозащитной. Н. П. Кириллова считает, что поддержание государственного обвинения – это форма реализации функции уголовного преследования, а правозащитная функция выражается в деятельности по выявлению нарушений материальных и процессуальных прав участников судебного разбирательства, допущенных как в судебном, так и в досудебном производстве, и их устранению. Принцип состязательности не предполагает поддержания государственного обвинения во что бы ни стало и любыми средствами, а реализация правозащитной функции прокуратуры предусматривает обязанность государственного обвинителя отказаться от обвинения, если оно не нашло своего подтверждения в суде[27]. Следовательно, заявляя ходатайство о прекращении уголовного дела или уголовного преследования в суде либо отказываясь от обвинения (уголовного преследования), что влечет за собой прекращение судом уголовного дела (уголовного преследования), прокурор выполняет правозащитную функцию.

По мнению М. Н. Гавриловой, на предварительном слушании отказ государственного обвинителя от обвинения может иметь место тогда, когда основания для такого решения очевидны и не требуют проведения судебного следствия. В определенной мере право государственного обвинителя заявить об отказе от обвинения на предварительном слушании компенсирует отсутствие права прокурора прекратить уголовное дело (уголовное преследование) в досудебном производстве, если по данному делу производилось предварительное следствие[28].

Применительно к делам о превышении пределов необходимой обороны говорить об очевидности соблюдения условий правомерности причинения вреда посягающему можно, например, в случае, если в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого и соответственно в описательной части обвинительного заключения следователем изложены фактические обстоятельства, полностью это подтверждающие, но при этом делается вывод, что лицо «сознавало причинение вреда явно не соот-

[27] См.: *Кириллова Н. П.* Процессуальные функции профессиональных участников состязательного судебного разбирательства уголовных дел. СПб., 2007. С. 96.

[28] См.: *Гаврилова М. Н.* Участие государственного обвинителя в разрешении вопроса о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) на предварительном слушании // Законы России : опыт, анализ, практика. 2017. № 4. С. 74–78.

ветствующего характеру и степени общественной опасности посягательства», и предъявляется обвинение по ч. 1 ст. 114 или ч. 1 ст. 108 УК РФ, а также когда фактические обстоятельства описаны как превышение пределов необходимой обороны, но обвинение предъявляется на общих основаниях, а не по привилегированным составам, предусмотренным ст. 114 или ст. 108 УК РФ. Такие случаи могут иметь место и при утверждении прокурором обвинительного заключения с направлением дела в суд. На практике это обосновывается возможностью изменения правовой оценки содеянного в суде в сторону улучшения положения подсудимого. Но по делам, рассматриваемым в особом порядке при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением, суды не изменяют квалификацию и не прекращают уголовные дела без решения прокурора отказаться полностью или частично от уголовного преследования.

К сожалению, отказ от обвинения на стадии предварительного слушания прокурорами практически не осуществляется. Поэтому возникают парадоксальные ситуации, когда в связи с особым порядком судебного разбирательства исследование и оценка доказательств, собранных по уголовному делу, не проводится, соответственно, прокурор не отказывается от обвинения, а судья, формально убедившись, что подсудимый согласен с обвинением и после консультации с защитником добровольно поддерживает свое ходатайство об особом порядке принятия судебного решения, постановляет обвинительный приговор.

Такое отношение со стороны представителей власти к лицам, причинившим вред в состоянии необходимой обороны при защите интересов личности, общества или государства, представляется необоснованным. Тем более это недопустимо в деятельности прокуратуры, призванной осуществлять надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Реализация правозащитной функции прокуратуры при оценке правомерности причинения вреда в состоянии необходимой обороны должна носить доминирующий характер по отношению к функции уголовного преследования.

По справедливому замечанию А. В. Наумова, уголовный закон о необходимой обороне следует толковать таким образом, чтобы все издержки реализации права гражданина на необходимую оборону возлагались не на обороняющегося, а на лицо, которое спровоцировало такую ситуацию. И в этом случае такое профессиональное толкование будет вполне отвечать общежитейскому пониманию института необходимой обороны и нравственным воззрениям общества, выразившимся в соответствующих уголовно-правовых нормах о необходимой обороне[29].

В связи с этим нами предлагается дополнить ч. 1 ст. 221 УПК РФ положением о праве прокурора принять решение о прекращении уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением по основаниям, предусмотренным ст. 24–28 УПК РФ, по аналогии с положениями ст. 226

[29] См.: *Наумов А. В.* Уголовный кодекс Российской Федерации. Общая часть : историко-филологический и доктринальный (научный) комментарий. С. 220.

и 226.8 УПК РФ в отношении дела, поступившего с обвинительным актом или обвинительным постановлением.

Библиографический список

Гаврилова М. Н. Роль прокурора в прекращении уголовного дела (уголовного преследования) // Законы России : опыт, анализ, практика. 2016. № 12. С. 88–92.

Гаврилова М. Н. Участие государственного обвинителя в разрешении вопроса о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) на предварительном слушании // Законы России : опыт, анализ, практика. 2017. № 4. С. 74–78.

Киреева Е. А. Проблемы отсутствия процессуальной самостоятельности дознавателей // Проблемы управления органами расследования преступлений в связи с изменением уголовно-процессуального законодательства : материалы межвуз. науч.-практ. конф. : в 2 ч. М. : Академия управления МВД России, 2008. Ч. 1. С. 147–148.

Кириллова Н. П. Процессуальные функции профессиональных участников состязательного судебного разбирательства уголовных дел. СПб. : Изд. дом С.-Петерб. гос. ун-та : Изд-во юрид. фак. СПбГУ, 2007.

Меркурьев В. В. Состав необходимой обороны. СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. 216 с.

Назаров А. Д. Следственные и судебные ошибки и уголовно-процессуальный механизм их устранения : концептуальные основы : дис. … д-ра юрид. наук. СПб., 2017. 388 с.

Наумов А. В. Российское уголовное право : курс лекций : в 3 т. Т. 1 : Общая часть. М. : Федеральная палата адвокатов РФ, 2016.

Наумов А. В. Уголовный кодекс Российской Федерации. Общая часть : историко-филологический и доктринальный (научный) комментарий. М. : Проспект, 2021. 416 с.

Побегайло Э. Ф. Энциклопедия уголовного права. Т. 7 : Обстоятельства, исключающие преступность деяния. СПб., 2007. С. 66–169.

Попов А. Н. Обстоятельства, исключающие преступность деяния // Современные стандарты в уголовном праве и уголовном процессе» / науч. ред. Б. В. Волженкин. СПб., 1998. 40 с.

Попов А. Н. Преступления против личности при смягчающих обстоятельствах. СПб. : Юридический центр Пресс, 2001. 425 с.

Ситник В. В. Теоретические аспекты прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 4 (89). С. 185–194.

Трухачев В. В., Ахмедов У. Н. Функции и полномочия прокурора в уголовном судопроизводстве и их отражение в процессуальном статусе прокурора // Вестник Воронеж. ин-та МВД России. 2020. № 1. С. 195–202.

Халиулин А. Г. О роли прокурора в уголовном судопроизводстве // Проблемы применения уголовно-процессуального законодательства : сб. науч. статей. М. : Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2009. С. 3–8.

References

Gavrilova M. N. Participation of the state prosecutor in resolving the issue of termination of a criminal case (criminal prosecution) at a preliminary hearing // Laws of Russia: experience, analysis, practice. 2017. № 4. P. 74–78.

Gavrilova M. N. The role of the prosecutor in the termination of a criminal case (criminal prosecution) // Laws of Russia: experience, analysis, practice. 2016. № 12. P. 88–92.

Kireeva E. A. Problems of the lack of procedural independence of interrogators // Problems of management of crime investigation bodies in connection with changes in criminal procedure legislation : materials of mezhvuz. scientific-practical conf. In 2 hours-m.: Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2008. Part 1. P. 147–148.

Kirillova N. P. Procedural functions of professional participants in the adversarial trial of criminal cases. St. Petersburg: Publishing House of St. Petersburg State University, Publishing House of the Faculty of Law of St. Petersburg State University, 2007.

Merkuryev V. V. The composition of the necessary defense. St. Petersburg: Publishing house «Legal Center Press», 2004. 216 p.

Nazarov A. D. Investigative and judicial errors and the criminal procedure mechanism for their elimination: conceptual foundations. Dissertation for the degree of Doctor of Law. Saint Petersburg, 2017. 388 p.

Naumov A. V. Russian criminal law: a course of lectures: in 3 vols. Vol. 1: General part. Chapter 15. Circumstances excluding the criminality of the act. M. : Federal Chamber of Lawyers of the Russian Federation, 2016.

Naumov A. V. Criminal Code of the Russian Federation. General part : historical-philological and doctrinal (scientific) commentary. M. : Prospekt, 2021. 416 p.

Pobegailo E. F. Encyclopedia of criminal law. Vol. 7. Circumstances excluding the criminality of the act. St. Petersburg, 2007. P. 66–169.

Popov A. N. Circumstances excluding the criminality of an act: Series: «Modern standards in criminal law and criminal procedure» / Scientific ed. B. V. Volzhenkin. St. Petersburg, 1998. 40 p.

Popov A. N. Crimes against the person under mitigating circumstances. St. Petersburg: Publishing house «Legal Center Press», 2001. 425 p.

Sitnik V. V. Theoretical aspects of the prosecutor's supervision over the execution of laws by bodies conducting an inquiry // Actual problems of Russian law. 2018. № 4 (89). P. 185–194.

Trukhachev V. V., Akhmedov U. N. Functions and powers of the prosecutor in criminal proceedings and their reflection in the procedural status of the prosecutor // Bulletin of the Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2020. № 1. P. 195–202.

Khaliulin A. G. On the role of the prosecutor in criminal proceedings // Problems of application of criminal procedural legislation: Collection of scientific articles. M. : Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation, 2009. P. 3–8.

Для цитирования:

Трухачев В. В., Белоконь Г. Г. О некоторых аспектах расширения полномочий прокурора в уголовном судопроизводстве // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 87–102. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3695

Recommended citation:

Trukhachev V. V., Belokon G. G. On some aspects of expanding the powers of the prosecutor in criminal proceedings // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 87–102. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3695

Воронежский государственный университет

Трухачев В. В., доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного права
E-mail: vadviktor116@gmail.com

Белоконь Г. Г., старший преподаватель кафедры уголовного права
E-mail: belokon@law.vsu.ru

Voronezh State University

Trukhachev V. V., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Criminal Law Department
E-mail: vadviktor116@gmail.com

Belokon G. G., Senior Lecturer of the Criminal Law Department
E-mail: belokon@law.vsu.ru

УДК 343.13
DOI https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3696

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРОКУРОРОМ ПОДСЛЕДСТВЕННОСТИ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ

Д. В. Гриценко

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 27 сентября 2021 г.

Аннотация: *исследуются проблемы определения прокурором подследственности уголовных дел и сообщений о преступлениях. Обосновывается целесообразность внесения изменений и дополнений в уголовно-процессуальное законодательство с целью дальнейшего совершенствования полномочий прокурора в указанной сфере.*
Ключевые слова: *подследственность, прокурор, полномочия, уголовные дела, предварительное следствие, дознание, уголовно-процессуальный институт подследственности, сообщение о преступлении, территориальность.*

Abstract: *the problems of determining criminal cases and reports of crimes by the prosecutor under investigation are investigated. The expediency of introducing amendments and additions to the criminal procedure legislation in order to further improve the powers of the prosecutor in this area is justified.*
Key words: *investigation, prosecutor, powers, criminal cases, preliminary investigation, inquiry, criminal procedure institute of investigation, reporting of a crime, territoriality.*

Уголовно-процессуальный институт подследственности в настоящее время является одним из самых актуальных и дискуссионных, что обусловлено сущностью и назначением уголовного судопроизводства, закрепленных в ст. 6 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ): во-первых, защита прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений; во-вторых, защита личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения их прав и свобод[1].

Основополагающим принципом уголовно-процессуального законодательства является принцип законности при производстве по уголовному делу, нашедший закрепление в ст. 7 УПК РФ и состоящий в том, что прокурор и другие участники уголовного процесса не вправе применять федеральные законы, противоречащие УПК РФ.

Данный принцип также означает, что с момента поступления заявления, сообщения о преступлении в орган, уполномоченный рассматривать их, должны соблюдаться требования законности, полноты и всесторонности расследования. Именно наличие этих составляющих позволит не

[1] Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 01.07.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921.

© Гриценко Д. В., 2021

допустить ошибок в ходе предварительного расследования и исключить возможность избежать наказания лицу, совершившему преступление.

Законное и правильное определение подследственности способствует оперативности расследования, наименьшим затратам при осуществлении процессуальных действий, своевременной фиксации следов преступления и обнаружению вещественных доказательств. В свою очередь нарушение подследственности, установленной УПК РФ, приводит к тому, что собранные в ходе предварительного расследования доказательства, как правило, признаются судом недопустимыми.

Уголовно-процессуальное законодательство России определяет две формы предварительного расследования: предварительного следствия и дознания, от которых во многом зависит правильность установления подследственности, т. е. выбор органа, должностного лица (следователя или дознавателя), осуществляющих предварительное расследование, законность производимых процессуальных действий и допустимость доказательств в уголовном процессе как на досудебной, так и судебной стадии.

Одним из существенных недостатков действующего уголовно-процессуального законодательства является отсутствие в ст. 5 УПК РФ, закрепляющей основные понятия, используемые в данном законе, дефиниции «подследственность».

А. И. Сергеев в Российской юридической энциклопедии предлагает рассматривать подследственность как «установленную законом совокупность признаков преступления, позволяющих определить, в какой форме должно вестись досудебное производство по уголовному делу и какой конкретно орган предварительного расследования должен вести следствие или дознание по уголовному делу»[2]. А. Н. Головистикова, Л. Ю. Грудцына в Толковом словаре юридических терминов указывают, что «подследственность» в уголовном процессе «означает совокупность установленных уголовно-процессуальным законом признаков уголовного дела, в зависимости от которых определяется форма предварительного расследования и компетенция органа или должностного лица, полномочного вести расследование по данному делу»[3] .

По мнению С. Б. Россинского, «подследственность» – это «юридическое свойство уголовного дела, в соответствии с которым предварительное расследование отнесено к компетенции определенного органа дознания или предварительного следствия»[4].

Иной точки зрения придерживается И. С. Дикарев, констатирующий, что «подследственность – это отнесенность уголовного дела или материала проверки сообщения о преступлении к компетенции конкретного органа предварительного расследования»[5].

[2] Российская юридическая энциклопедия. М., 1999. С. 712.

[3] Толковый словарь юридических терминов / сост.: А. Н. Головистикова, Л. Ю. Грудцына. М., 2008. С. 258.

[4] *Россинский С. Б.* Уголовно-процессуальное право Российской Федерации : учебник / отв. ред. П. А. Лупинская. М., 2011. С. 486.

[5] *Дикарев И. С.* Подследственность в уголовном процессе : вопросы теории и законодательной регламентации // Журнал российского права. 2020. № 4. С. 115.

М. Р. Чапаев проводит сравнительно-правовой анализ терминов «подследственность», «полномочия», компетенция», но при этом не раскрывает их понятий[6].

Поддерживая позицию С. А. Шейфера, считающего «подследственность» совокупностью «признаков уголовного дела, в зависимости от которых закон определяет, какой следователь или орган дознания должен вести по делу предварительное следствие»[7], В. С. Латыпов обосновывает необходимость законодательного закрепления термина «подследственность» в ст. 151 УПК РФ п. 1.1 в следующей интерпретации: «Подследственность представляет собой совокупность признаков уголовного дела, в зависимости от которых закон относит его к компетенции того или иного органа предварительного следствия или дознания»[8].

Резюмируя вышеизложенное, выражая солидарность с мнением ученых о целесообразности закрепления дефениции «подследственность» в УПК РФ, предлагаем определить «подследственность» как совокупность установленных уголовно-процессуальным законодательством признаков преступления, в зависимости от которых определяется форма предварительного расследования и компетенция органа или должностного лица, обладающего полномочиями по расследованию уголовного дела и рассмотрению сообщений о преступлениях.

Представляется целесообразным внести изменения в ст. 5 УПК РФ, закрепив понятие подследственности как компетенции следователя (дознавателя) по расследованию уголовных дел и проверке сообщений о преступлениях.

Включение в данное понятие полномочий по рассмотрению сообщений о преступлении обосновывается существующей проблемой подследственности указанных сообщений. В связи с этим заслуживает внимания предложение М. В. Махмутова о необходимости внесения дополнения в п. 3 ч. 1 ст. 145 УПК РФ об определении подследственности по территориальному признаку с использованием положений ст. 152 УПК РФ, что позволит расширить «полномочия прокурора по разрешению споров о передаче сообщения о преступлении по подследственности на случай передачи таких сообщений по территориальности»[9].

Следует подчеркнуть, что нечеткость, неопределенность, коллизионность положений статей УПК РФ, устанавливающих полномочия прокурора по определению формы предварительного расследования и подследственности по уголовным делам, по которым производится дознание,

[6] См.: *Чапаев М. Р.* Соотношение понятий «подследственность», «компетенция» и «полномочия» в процессуальной деятельности органов дознания // Российский следователь. 2021. № 1. С. 31–35.

[7] Уголовный процесс : учебник / под ред. В. А. Лазаревой. М., 2015. С. 297.

[8] *Латыпов В. С.* Подследственность преступлений экстремистской направленности : вопросы теории и нормативного регулирования // Вестник Уральского юрид. ин-та МВД России. 2019. № 1. С. 19.

[9] *Махмутов М. В.* Разрешение спора о передаче сообщения о преступлении по подследственности // Законность. 2021. № 6. С. 48.

не дает возможности однозначно определить подследственность уголовных дел.

Например, анализ ст. 150 и 151 УПК РФ свидетельствует о том, что по делам, указанным в ч. 3 ст. 150 УПК РФ, производство предварительного расследования осуществляется как в форме предварительного следствия, так и форме дознания, например: п. 1 ч. 3 ст. 150 определяет перечень составов преступлений с указанием статей и частей Уголовного кодека РФ (далее – УК РФ), по которым производится дознание. В то же время п. 2 ч. 3 этой же статьи закрепляет положение о том, что по уголовным делам об иных преступлениях небольшой и средней тяжести дознание проводится только по письменному указанию прокурора, так же как и передача уголовных дел, предусмотренных п. 1 ч. 3 ст. 150 (ч. 4 ст. 150 УПК РФ).

Таким образом, по уголовным делам, указанным в п.1 ч. 3 ст. 150 УПК РФ, может производиться как дознание, так и предварительное следствие. В связи с этим форма предварительного расследования и подследственность таких уголовных дел определяется прокурором самостоятельно, причем ч. 3 ст. 150 закрепляет проведение предварительного расследования только в форме дознания.

Законодателю необходимо более четко закрепить составы преступлений, по которым производится предварительное расследование а) в форме дознания, б) в форме предварительного следствия, что позволит прокурору правильно определить подследственность уголовных дел.

Некоторая неопределенность присутствует в содержании ст. 151 и ст. 38 УПК РФ, в частности п. 7 ч. 3 ст. 151 УПК РФ закрепляет, что дознание производится следователями Следственного комитета РФ – по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ч. 3 ст. 150 УПК РФ, совершенных лицами, указанными в подп. «б» и «в» п. 1 ч. 2 ст. 151 УПК РФ, а ст. 38 того же закона устанавливает, что следователь – должностное лицо, которое осуществляет предварительное следствие по уголовному делу и, как следует из смысла статьи, не обладает полномочиями производить дознание. При сложившейся ситуации необходимо рассмотреть вопрос о внесении изменения в ст. 38 УПК РФ о возможности производства следователем дознания по уголовным делам.

Неоднозначно трактуются и положения подп. «в» п. 1 ч. 2 ст. 151 УПК РФ, закрепляющие полномочия следователей Следственного комитета РФ о производстве предварительного следствия по делам о преступлениях, совершенных должностными лицами Следственного комитета РФ, органов Федеральной службы безопасности, Службы внешней разведки и т. д., так как в соответствии с ч. 4 этой же статьи по уголовным делам в отношении лиц, указанных в подп. «в» п. 1 ч. 2 ст. 151, предварительное следствие отнесено к компетенции следователей органов Федеральной службы безопасности РФ. Из чего следует, что и следователи Следственного комитета РФ, и следователи Федеральной службы безопасности РФ вправе возбуждать и расследовать дела, указанные в ч. 4 ст. 151 УПК РФ. Представляется целесообразным внесение изменений в

подп. «в» ч. 1 ст. 151 УК РФ об исключении из подследственности следователей Следственного комитета РФ данной категории дел.

Уголовно-процессуальный закон предоставляет прокурору следующие полномочия, связанные с подследственностью уголовных дел:

– изымать уголовное дело из органа дознания и передавать его следователю (или в другой орган дознания);

– передавать уголовное дело из одного следственного органа в другой с соблюдением правил подследственности, установленных ст. 151 УПК РФ;

– передавать любое уголовное дело следователю Следственного комитета;

– разрешать споры о подследственности.

Таким образом, прокурор вправе передать любое уголовное дело (находящееся в производстве органа дознания или другого следственного органа) следователю Следственного комитета РФ вне зависимости от установленных ст. 151 УПК РФ правил подследственности. Однако у прокурора отсутствуют полномочия по изъятию уголовного дела из производства следователя Следственного комитета РФ и передаче его в другой следственный орган (за исключением случаев нарушения следователем правил подследственности), что нельзя признать в полной мере обоснованным.

Современное общество и государство предъявляют повышенные требования к обеспечению прав и законных интересов граждан при осуществлении уголовного преследования на досудебной стадии производства по уголовному делу, особенно остро реагируя на случаи необъективности при производстве расследования. Являясь основным участником уголовного судопроизводства со стороны обвинения, прокурор в ходе реализации надзорных полномочий обязан обеспечить эффективность и беспристрастность в деятельности следственных органов и органов дознания.

Однако если дознавателя прокурор вправе отстранить своим решением от производства расследования, то аналогичные полномочия в отношении следователя вправе реализовывать только руководитель следственного органа.

Действующее законодательство не содержит прямого указания на способ реагирования прокурора на факты необъективного расследования уголовного дела. Вместе с тем не вызывает сомнения, что проведение расследования следователем, чья объективность может быть поставлена под сомнение, не должно остаться без внимания прокурора. Внесение прокурором требования об устранении нарушений уголовно-процессуального закона в адрес руководителя следственного органа (который вправе передать дело другому следователю) в отдельных случаях может решить данную проблему, если речь идет о возможной заинтересованности в исходе дела следователя. Однако такой механизм вряд ли может оказаться эффективным, когда под сомнение ставится объективность руководителя следственного органа (например, родственники которого являются участ-

никами производства по делу). Изложенное в полной мере относится к уголовным делам о преступлениях, совершенных руководителями соответствующего следственного органа.

Представляется, что прокурор (посредством внесения изменений в ст. 37 УПК РФ) должен быть наделен правом изъять уголовное дело из производства следователя Следственного комитета РФ и передать его в другой следственный орган (например, ФСБ) в случаях, когда в зависимости от состава участников производства по данному делу или иных обстоятельств объективность расследования может быть поставлена под сомнение.

Таким образом, уголовно-процессуальный институт подследственности, представляющий собой совокупность взаимосвязанных, взаимообусловленных уголовно-процессуальных норм, регулирующих отношения в сфере полномочий прокурора по определению подследственности уголовных дел и сообщений о преступлениях, нуждается в дальнейшем научном осмыслении и совершенствовании в целях обеспечения объективности предварительного расследования.

Библиографический список

Дикарев И. С. Подследственность в уголовном процессе : вопросы теории и законодательной регламентации // Журнал российского права. 2020. № 4. С. 113–125.

Латыпов В. С. Подследственность преступлений экстремистской направленности : вопросы теории и нормативного регулирования // Вестник Уральского юрид. ин-та МВД России. 2019. № 1. С. 18–23.

Махмутов М. В. Разрешение спора о передаче сообщения о преступлении по подследственности // Законность. 2021. № 6. С. 47–48.

Российская юридическая энциклопедия. М. : Издательский дом ИНФРА-М, 1999. 1110 с.

Россинский С. Б. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации : учебник / отв. ред. П. А. Лупинская. М., 2011. 1008 с.

Толковый словарь юридических терминов / сост.: А. Н. Головистикова, Л. Ю. Грудцына. М. : Эксмо, 2008. 448 с.

Уголовный процесс : учебник / под ред. В. А. Лазаревой. М., 2015. 656 с.

Чапаев М. Р. Соотношение понятий «подследственность», «компетенция» и «полномочия» в процессуальной деятельности органов дознания // Российский следователь. 2021. № 1. С. 31–35.

References

Dikarev I. S. Jurisdiction in criminal proceedings: theory and legislative regulation // Journal of Russian law. 2020. № 4. P. 113–125.

Latypov V. S. Investigation of crimes of extremist orientation: questions of theory and normative regulation // Bulletin of the Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2019. № 1. P. 18–23.

Makhmutov M. V. Resolution of a dispute on the transfer of a report of a crime by investigation // Legality. 2021. № 6. P. 47–48.

Russian legal encyclopedia. M. : Publishing House INFRA-M, 1999. 1110 p.

Rossinsky S. B. Criminal procedure law of the Russian Federation: textbook / otv. ed. P. A. Lupinskaya. M., 2011. 1008 p.

Explanatory dictionary of legal terms / Comp.: A.N. Golovistikova, L. Yu. Grudtsyn. M. : Eksmo, 2008. 448 p.

Criminal process: textbook / ed. V. A. Lazareva. M., 2015. 656 p.

Chapaev M. R. Correlation of the concepts of «investigative jurisdiction», «competence» and «powers» in the procedural activities of the bodies of inquiry // Russian investigator. 2021. № 1. P. 31–35.

Для цитирования:

Гриценко Д. В. Актуальные проблемы определения прокурором подследственности уголовных дел // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 103–109. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3696

Recommended citation:

Gritsenko D. V. Actual problems of determining the jurisdiction of criminal cases by the prosecutor // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 103–109. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3696

Воронежский государственный университет

Гриценко Д. В., кандидат юридических наук, преподаватель кафедры уголовного процесса

E-mail: d.v.g84@bk.ru

Voronezh State University

Gritsenko D. V., Candidate of Legal Sciences, Lecturer of the Criminal Process Department

E-mail: d.v.g84@bk.ru

УДК 34
DOI https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3697

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОКУРОРОМ ЗАКОННОСТИ ПРИ ПРИЕМЕ, РЕГИСТРАЦИИ И РАССМОТРЕНИИ ЗАЯВЛЕНИЙ И СООБЩЕНИЙ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ

О. А. Куницина

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 20 сентября 2021 г.

Аннотация: *исследованы вопросы обеспечения прокурором законности при приеме, регистрации, рассмотрении и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях. Проанализировано законодательство в сфере учетно-регистрационной дисциплины, статистические данные, озвученные на коллегии Генеральной прокуратуры РФ от 17 марта 2021 г. Выявлено несовершенство процессуального законодательства, регулирующего вопросы реализации полномочий прокурора по осуществлению надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия. Обозначены предложения по совершенствования уголовно-процессуального законодательства в данной области.*

Ключевые слова: *сообщение о преступлении, стадия возбуждения уголовного дела, прокурорский надзор.*

Abstract: *the article examines the issues of ensuring the legality of the prosecutor when receiving, registering, considering and resolving statements and reports of crimes. The legislation in the field of accounting and registration discipline, statistical data announced at the board of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation dated March 17, 2021, was analyzed. The imperfection of the procedural legislation governing the implementation of the powers of the prosecutor to supervise the implementation of laws when receiving, registering and resolving reports of crimes in the bodies of inquiry and preliminary investigation was revealed. Suggestions for improving the criminal procedure legislation in this area are outlined.*

Key words: *report of a crime, the stage of initiation of a criminal case, prosecutor's supervision.*

Надзор за исполнением органами предварительного расследования законодательства на первоначальной стадии уголовного процесса является одним из приоритетных направлений деятельности органов отечественной прокуратуры (абз. 4 п. 2 ст. 1, ст. 29, 30 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»)[1]. От его эффективности и действенности зависят обеспечение защиты прав граждан и организаций на

[1] О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 30.12.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472 ; 2021. № 1 (ч. 1). Ст. 79.

© Куницина О. А., 2021

доступ к правосудию в сфере уголовного судопроизводства и тем самым возмещение ущерба, причиненного преступным деянием; защита личности от незаконного и необоснованного уголовного преследования; формирование достоверной правовой статистики; соблюдение учетно-регистрационной дисциплины и др.

По итогам 2020 г. прокурорами в пределах своей компетенции выявлено более 4,1 млн нарушений законодательства федерального уровня, защищены права 1 млн граждан.

При этом в досудебном производстве в 2020 г. своевременно выявлено 5,1 млн нарушений в области уголовного и уголовно-процессуального законодательства (–1 %), в том числе при уголовно-правовой регистрации – 3,5 млн (–3,7 %), при производстве следствия и дознания – 1,6 млн (+5,5 %). В целях устранения нарушений в указанных сферах направлено 430 тыс. требований (+5,7 %), 102,4 тыс. представлений и информаций (+0,4 %), отменено более 1,8 млн постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел[2].

Вместе с тем обращает на себя внимание тот факт, что по результатам дополнительно проведенных проверок возбуждено всего лишь 165 099 уголовных дел (что составляет 9 % от общего числа отмененных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела).

Кроме того, на фоне небольшого прироста числа зарегистрированных преступлений (с 2,024 млн в 2019 г. до 2,044 в 2020 г. (+1 %)) опасной выглядит и тенденция увеличения тяжких и особо тяжких преступлений до 27,6 % (+14 % по сравнению с аналогичным периодом прошлого года). Диспропорция роста общего числа зарегистрированных преступлений и значительного прироста тяжких и особо тяжких преступлений позволяет утверждать, что еще значительное число преступлений небольшой и средней тяжести остаются укрытыми от учета. Косвенно на это указывают и данные о снижении числа выявленных нарушений при уголовно-правовой регистрации до 3,5 млн (–3,7 %), озвученные 17 марта 2021 г. на коллегии Генеральной прокуратуры РФ.

Анализ действующего уголовно-процессуального законодательства, ведомственных и межведомственных актов[3], надзорной практики в сфере

[2] Об итогах работы органов прокуратуры в 2020 году и о задачах по укреплению законности и правопорядка на 2021 год : решение коллегии Генеральной прокуратуры РФ от 17 марта 2021 г. // Официально документ опубликован не был.

[3] Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 08.12.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921 ; 2020. № 50 (ч. 3). Ст. 8070 ; О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 30.12.2020) // Там же. 1995. № 47. Ст. 4472 ; 2021. № 1 (ч. 1). Ст. 79 ; О едином учете преступлений (вместе с «Типовым положением о едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях», «Положением о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений», «Инструкцией о порядке заполнения и представления учетных документов») : приказ Генерального прокурора России № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353,

учетно-регистрационной дисциплины органов досудебного производства, мнений ученых[4], исследовавших этот вопрос, свидетельствуют о недостаточно эффективном и действенном текущем прокурорском надзоре за законностью при рассмотрении и разрешении поступивших заявлений и сообщений о преступлениях.

М. В. Сидоренко полагает, что УПК РФ в п. 1 ч. 2 ст. 37 адресует участников уголовно-процессуальных отношений, возникающих в стадии возбуждения уголовного дела, к несуществующему федеральному закону. Автор справедливо обращает внимание на то, что система существующих требований по исследуемому вопросу определяется рядом ведомственных и межведомственных подзаконных актов[5], устанавливающих свои особенности.

Последнее, по обоснованному мнению некоторых ученых[6], негативно сказывается на эффективности и действенности прокурорского надзора в исследуемой области, нередко приводит к необоснованным ограничениям прав и законных интересов лиц, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства в том или ином качестве.

Ярким примером тому являются факты прямого и завуалированного отказов в приеме сообщений о преступлении. На практике встречаются случаи[7] замены разных по правовому содержанию порядков осуществления проверок заявлений и сообщений о преступлениях.

Так, органы предварительного следствия неоправданно широко, как нам представляется, трактуют положения подп. 1 п. 20 Инструкции «Об

ФСКН России № 399 от 29 декабря 2005 г. (в ред. от 15.10.2019) // Рос. газета. 2006. 25 янв. ; Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия : приказ Генерального прокурора России от 5 сентября 2011 г. № 277 (в ред. от 05.12.2016) // Законность. 2011. № 12 ; 2017. № 1 ; Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия : приказ Генерального прокурора России от 28 декабря 2016 г. № 826 // Там же. 2017. № 3 ; Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания : приказ Генерального прокурора России от 26 января 2017 г. № 33 // Там же. № 5 ; Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях, связанных с безвестным исчезновением лиц : приказ МВД России № 38, Генерального прокурора России № 14, СК России № 5 от 16 января 2015 г. // Рос. газета. 2015. 30 марта.

[4] Прокурорская проверка. Методика и тактика проведения : учеб. пособие / Е. А. Бурмистрова [и др.] ; под ред. О. Н. Коршуновой. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2019. С. 211.

[5] См.: *Сидоренко М. В.* Правовая определенность через призму законодательных ошибок уголовно-процессуального права России // Российский следователь. 2016. № 4. С. 36.

[6] См.: *Овсянников И. В.* Действия и решения на начальном этапе досудебного производства должны быть тоже законными // Законность. 2017. № 4. С. 45–49.

[7] Апелляционное определение Московского городского суда от 22 августа 2018 г. по делу № 33а-6128/2018. URL: https://www.mos-gorsud.ru/rs/basmannyj/cases/docs/content/5f5a1c7d-604f-4941-95d7-6db650ea391d

организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлении в следственных органах системы Следственного комитета Российской Федерации»[8], согласно которому заявления и обращения, не содержащие сведений об обстоятельствах, указывающих на признаки преступления, не подлежат регистрации в книге и не требуют процессуальной проверки в порядке, предусмотренном ст. 144, 145 УПК РФ.

Рассредоточение положений, регулирующих порядок приема, регистрации, рассмотрения и разрешений заявлений и сообщений о совершенных или готовящихся преступлениях в документах, имеющих разную юридическую силу, влияет на эффективность осуществления прокурорского надзора в данной области в целом.

Необходимым, по обоснованному мнению В. Н. Исаенко, представляется принятие федерального закона «Об учете преступлений», который нормативно оформил бы обязанности органов предварительного расследования по использованию цифровых технологий с целью незамедлительного сообщения органам прокуратуры информации о фактах обращений граждан с заявлениями о совершении преступлений, проводимых по ним доследственных проверок и принимаемых процессуальных решениях компетентных должностных лиц[9].

Отрицательное воздействие на эффективность и действенность осуществления прокурорского надзора в исследуемой области оказывает также отсутствие в УПК РФ нормативных положений, устанавливающих какие-либо сроки предоставления надзирающему прокурору материалов доследственной проверки. Согласно ч. 4 ст. 148 УПК РФ должностное лицо обязано в течение суток направить надзирающему прокурору лишь копию решения об отказе в возбуждении уголовного дела.

Надлежащая проверка прокурором законности и обоснованности соответствующего постановления, вынесенного компетентным должностным лицом, возможна лишь при тщательном и всестороннем изучении отказного материала в полном объеме.

Отсутствие у надзирающего прокурора возможности своевременно произвести проверку такого материала способно привести к нарушению принципов уголовного процесса в части осуществления уголовного судопроизводства в разумные сроки (ст. 6.1 УПК РФ).

Таким образом, важно, чтобы прокурору своевременно предоставлялись не только копии вышеуказанного процессуального решения, но и материалы доследственных проверок.

Размещение постановления по результатам проведенной проверки, а также материалов в базе данных посредством модернизированного

[8] Об организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлении в следственных органах (следственных подразделениях) системы Следственного комитета Российской Федерации : приказ Следственного комитета России от 11 октября 2012 г. № 72 // Рос. газета. 2013. 6 марта.

[9] См.: *Исаенко В. Н.* Использование цифровых технологий при осуществлении прокурорского надзора за исполнением при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях (правовые и организационные аспекты) // Российский журнал правовых исследований. 2019. Т. 6, № 3 (20). С. 165.

специального программного обеспечения государственной автоматизированной системы правовой статистики позволит разрешить проблему своевременного предоставления прокурору соответствующих процессуальных документов, изготавливаемых в стадии возбуждения уголовного дела.

Л. В. Головко обоснованно констатирует, что недопустимо установление какого-либо срока признания прокурором постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным и необоснованным с последующей его отменой. Существующий срок, по мнению автора, препятствует движению уголовного процесса, доступу потерпевших к правосудию. Следует также согласиться с автором в том, что сроки реагирования на нарушения закона на начальной стадии уголовного судопроизводства должны быть предусмотрены организационно-распорядительными документами, принимаемыми органами прокуратуры. При этом нарушение таких сроков должно влечь применение мер дисциплинарной ответственности к надзирающему прокурору, а не процессуальные последствия. Автор замечает также и то, что для руководителя следственного органа срок принятия решения об отмене незаконного и необоснованного постановления следователя УПК РФ не предусмотрен[10].

Таким образом, для оптимизации надзорной деятельности органов прокуратуры представляется необходимым внесение в уголовно-процессуальное законодательство изменений, касающихся детальной регламентации вопросов реализации полномочий прокурора по осуществлению надзора за соблюдением законодательства при приеме, регистрации, рассмотрении и разрешении заявлений и сообщений о готовящихся или совершенных преступлениях.

[10] См.: Курс уголовного процесса / под ред. Л. В. Головко. М., 2016. С. 618. На этот парадокс обращают внимание и практики. См., например: *Петров А. В.* Обеспечение прокурором законности в стадии возбуждения уголовного дела // Законность. 2011. № 11. С. 32–37.

Библиографический список

Бабенко С. В. Реализация процессуальных полномочий прокурора в досудебном производстве // Законность. 2019. № 12. С. 39–41.

Быков В. М. Правовое положение прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства // Российская юстиция. 2016. № 11. С. 30–34.

Курс уголовного процесса / под ред. Л. В. Головко. М., 2016.

Прокурорская проверка. Методика и тактика проведения : учеб. пособие / Е. А. Бурмистрова [и др.] ; под ред. О. Н. Коршуновой. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2019.

Прушинский Д. И., Тугутов Б. А. Роль прокуратуры в борьбе с укрытием преступлений // Законность. 2019. № 5. С. 17–21.

Сидоренко М. В. Правовая определенность через призму законодательных ошибок уголовно-процессуального права России // Российский следователь. 2016. № 4. С. 36.

Татьянин Д. В., Мордвин А. В. Отмена постановлений о прекращении уголовного дела в свете постановления Конституционного Суда Российской

Федерации от 14 ноября 2017 года // Вестник Удмуртского ун-та. 2017. Т. 27 (вып. 6). С. 135.

Толстых А. В. О подготовке и реализации постановления прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Российский юрид. журнал. 2014. № 6. С. 142–46.

Шигуров А. В., Шигурова Е. И. К вопросу о полномочиях прокурора на досудебных стадиях уголовного процесса // Электронный научно-практический журнал «Современные научные исследования и инновации». 2016. № 3.

References

Babenko S. V. Implementation of the procedural powers of the prosecutor in pre-trial proceedings // Legality. 2019. № 12. P. 39–41.

Bykov V. M. Legal status of the prosecutor at the pre-trial stages of criminal proceedings // Russian Justice. 2016. № 11. P. 30–34.

Criminal Procedure Course / Ed. Doctor of Law, prof. L. V. Golovko. M., 2016.

Prosecutor's check. Methodology and tactics of carrying out: textbook / E. A. Burmistrova [et al.] ; ed. O. N. Korshunova. 2nd ed., Rev. and add. M., 2019.

Prushinsky D. I., Tugutov B. A. The role of the prosecutor's office in the fight against sheltering crimes // Legality. 2019. № 5. P. 17–21.

Sidorenko M. V. Legal certainty through the prism of legislative errors of the criminal procedure law of Russia // Russian investigator. 2016. № 4. P. 36.

Tatyanin D. V., Mordvin A. V. Cancellation of decisions to terminate a criminal case in the light of the Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation dated November 14, 2017 // Bulletin of Udmurt University. 2017. Vol. 27 (issue 6). P. 135.

Tolstykh A. V. On the preparation and implementation of the prosecutor's order at the stage of initiation of a criminal case // Russian juridical journal. 2014. № 6. P. 142–146.

Shigurov A. V., Shigurova E. I. On the question of the powers of the prosecutor at the pre-trial stages of the criminal process // Electronic scientific-practical journal «Modern scientific research and innovations». 2016. № 3.

Для цитирования:

Куницина О. А. Актуальные проблемы обеспечения прокурором законности при приеме, регистрации и рассмотрении заявлений и сообщений о преступлениях // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 110–115. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3697

Recommended citation:

Kunitsina O. A. Current problems of the prosecutor's ensuring the law when receiving, registration and consideration of applications and reports of crimes // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 110–115. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3697

Воронежский государственный университет

Куницина О. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры организации судебной власти и правоохранительной деятельности

E-mail: 89507663716@mail.ru

Voronezh State University

Kunitsina O. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Organization of Judicial Power and Law Enforcement Activity Department

E-mail: 89507663716@mail.ru

УДК 343.155
DOI https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3698

УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА В СТАДИЯХ ПЕРЕСМОТРА ПРИГОВОРА СУДА

Г. В. Стародубова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 25 сентября 2021 г.

Аннотация: *анализируется сущность деятельности государственного обвинителя и (или) прокурора при принятии решения о принесении апелляционного, кассационного или надзорного представления и в ходе участия в заседаниях судов соответствующих инстанций. Публично-правовой характер уголовного преследования и защита публичного интереса обусловливают принесение соответствующего представления с аргументами, предполагающими ухудшение положения осужденного либо оправданного, а в равной мере и в его интересах. Показано взаимодействие должностных лиц органов прокуратуры на этапах принятия решения о принесении апелляционного, кассационного либо надзорного представления, его реализации. Обозначены особенности участия прокурора в судебных заседаниях судов соответствующих проверочных инстанций.*

Ключевые слова: *прокурор, пересмотр приговора суда, апелляция, кассация, надзор.*

Abstract: *the essence of the activities of the public prosecutor and (or) the prosecutor is analyzed when making a decision to bring an appeal, cassation or supervisory submission and during participation in the sessions of the courts of the relevant instances. The public-law nature of the criminal prosecution and the protection of public interest determine the submission of an appropriate submission with arguments suggesting a deterioration in the position of the convicted or acquitted, and equally in his interests. The interaction of officials of the prosecutor's office at the stages of making a decision on bringing an appeal, cassation or supervisory submission, its implementation is shown. The features of the participation of the prosecutor in the court sessions of the courts of the relevant checking instances are outlined.*

Key words: *prosecutor, revision of court sentence, appeal, cassation, supervision.*

Уголовно-процессуальные функции прокурора определены законодательно. Он осуществляет от имени Российской Федерации уголовное преследование в ходе производства по уголовному делу и надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия (ч. 1 ст. 37 УПК РФ). Выполнение последней функции ограничено досудебным производством. Уголовное преследование с разной степенью интенсивности, зависящей от нормативно закрепленных процессуальных возможностей прокурора, имеет место и в после-

© Стародубова Г. В., 2021

дующих стадиях уголовного процесса, включая стадии пересмотра приговора[1].

История уголовного процесса включает в себя период, когда прокурор осуществлял надзор за деятельностью суда по отправлению правосудия. Статья 20 Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик[2] обязывала прокурора во всех стадиях уголовного судопроизводства своевременно принимать предусмотренные законом меры к устранению всяких нарушений закона, от кого бы эти нарушения ни исходили. В связи с этим объектом прокурорского надзора обозначалась не только процессуальная деятельность в ходе расследования уголовных дел, но и их судебное рассмотрение. В то же время ст. 40 Основ закрепляла, что прокурор поддерживает перед судом государственное обвинение и руководствуется при этом требованиями закона и своим внутренним убеждением, основанным на рассмотрении всех обстоятельств дела. Данная норма не упраздняла прокурорского надзора за осуществлением судом правосудия. Однако процессуалисты соответствующим образом характеризовали деятельность прокурора в суде: «…прокурор при рассмотрении дела судом не правомочен сам «устранять» нарушения либо «обеспечивать» соблюдение законности… Государственный обвинитель приходит в суд не для того, чтобы «противодействовать» фактам нарушения закона со стороны суда. Он поднимается на судебную трибуну, чтобы изобличить нарушителя закона, вскрыть причины преступления, потребовать справедливого наказания виновного... В случае вынесения судом незаконного или необоснованного приговора, определения либо постановления прокурор обязан опротестовать эти акты. Таким образом, прокурорский надзор в уголовном судопроизводстве служит одной из серьезных гарантий соблюдения законности…»[3].

Базовые установления действующего Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»[4] не дают оснований для вывода об осуществлении прокурором надзора за судом при отправлении последним правосудия. Указывая на участие прокуроров в рассмотрении дел судами, закон ссылается на процессуальное законодательство, в том числе в случае если прокуроры «опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов» (ч. 3 ст. 1).

[1] С учетом специфики возобновления производства по уголовному делу по новым или вновь открывшимся обстоятельствам полномочия прокурора в рамках данного производства не являются предметом внимания.

[2] Об утверждении Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик : закон СССР от 25 декабря 1958 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] *Темушкин О. П.* Организационно-правовые формы проверки законности и обоснованности приговоров. М., 1978. С. 86–87.

[4] О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 01.07.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Несогласие прокурора с приговором в настоящее время представляет собой реализацию функции уголовного преследования через принесение представления (апелляционного, кассационного или надзорного), как и подача возражений на соответствующие жалобы других участников уголовного дела. Прокурор в этом случае действует в качестве стороны производства по делу, но не как субъект, надзирающий за законностью действий и решений суда, хотя в представлении и указывает на допущенные отступления от требований нормативных правовых актов. Это утверждение не вызывает возражений, когда речь идет о принесении соответствующего представления с аргументами, предполагающими ухудшение положения осужденного (изменение квалификации деяния на более тяжкое преступление в пределах предъявленного обвинения, назначение более строгого наказания и т. д.), либо отмене приговора в отношении оправданного.

Однако представление прокурора может быть принесено и с противоположной целью, в интересах осужденного[5], чему не препятствует обвинительная функция[6]. Такого рода действия прокурора, осуществляющего уголовное преследование, вызывают, на первый взгляд, некоторый диссонанс. Но понимание прокурора как стороны в состязательном судебном процессе при рассмотрении и разрешении уголовного дела по существу, а также в ходе пересмотра приговора или иного судебного решения не означает возникновение у него частного, личного интереса в исходе производства по этому делу. Для государственного обвинителя принесение представления на незаконный, необоснованный или несправедливый приговор является средством обеспечения публичного интереса[7]. Публичный интерес применительно к сфере уголовного судопроизводства наиболее рельефно виден в его законодательно закрепленном назначении. Соответственно в конечном счете выраженная в форме представления реакция на незаконность, необоснованность либо несправедливость приговора обусловлена обеспечением защиты прав и интересов субъектов, которым преступлением причинен вред, и в равной мере защиты личности от необоснованного осуждения и ограничения прав и свобод.

Более того, прокурор, даже осуществляя уголовное преследование, должен оставаться объективным в даваемой им оценке доказанности обвинения, оценке законности, обоснованности и справедливости приговора суда, постановленного по итогам судебного разбирательства, именно в контексте данного понимания публичного интереса, присущего его

[5] Такого рода ситуации бывают не часто. Одна из них стала поводом для обращения в Конституционный Суд РФ – заместитель прокурора в апелляционном представлении просил суд отменить обвинительный приговор и оправдать подсудимого по п. 3 ч. 2 ст. 302 УПК РФ за отсутствием состава преступления (определение Конституционного Суда РФ от 7 декабря 2017 г. № 2800-О).

[6] См.: *Лазарева В. А.* Участие прокурора в уголовном процессе : науч.-практ. пособие. М., 2021. С. 145.

[7] См.: *Крюков В. Ф.* Прокурор и его назначение на проверочных стадиях уголовного процесса // Журнал российского права. 2011. № 2. С. 107.

должности. Такого рода ориентиры должны осознаваться и становиться руководством к действию для любого должностного лица органов прокуратуры[8], принимающего участие в уголовном процессе.

Согласно положениям УПК РФ, не всегда именно государственный обвинитель приносит апелляционное представление на приговор суда. Статья 389.1 УПК РФ наделяет правом апелляционного обжалования государственного обвинителя и (или) вышестоящего прокурора. Пленум Верховного Суда РФ, уточняя в постановлении от 27 ноября 2012 г. № 26 «О применении норм УПК РФ, регулирующих производство в суде апелляционной инстанции»[9] круг субъектов, которыми могут быть обжалованы судебные решения в апелляционном порядке, указывает также прокурора. Приказ Генпрокуратуры России от 30 июня 2021 г. № 376 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства»[10] предписывает участвовать в апелляционном производстве районного суда – государственным обвинителям; в апелляционном производстве областного и равного ему суда субъекта РФ – прокурорам структурных подразделений, обеспечивающих участие в рассмотрении уголовных дел судами, прокуратур субъектов РФ; в апелляционных судах общей юрисдикции – прокурорам Главного уголовно-судебного управления Генеральной прокуратуры РФ или иным прокурорам по согласованию с начальником данного управления; в заседаниях Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ – прокурорам Главного уголовно-судебного управления Генеральной прокуратуры РФ (п. 10). Государственным обвинителям вменено в обязанность в установленный законом срок приносить апелляционные представления, уделяя особое внимание их качеству, полноте, обоснованности, мотивированности и соответствию требованиям УПК РФ (п. 3.14). При обжаловании судебного решения иными участниками процесса при условии противоречия их доводов позиции государственного обвинителя он должен выражать свое отношение к существу жалобы посредством подачи возражений (п. 3.15). При расхождении с позицией государственного обвинителя или прокурора об отсутствии оснований оспаривания приговора предписывается направлять прокурору субъекта РФ ходатайство о принесении апелляционного представления с приложением проекта представления и необходимых материалов (п. 5.3).

Право на обращение в любой суд кассационной инстанции с представлением о пересмотре вступившего в законную силу судебного решения принадлежит Генеральному прокурору РФ и его заместителям. Прокурор субъекта РФ и его заместители вправе обратиться с данным представлением в судебную коллегию по уголовным делам соответствующего

[8] УПК РФ под прокурором понимает Генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров, их заместителей и иных должностных лиц органов прокуратуры, участвующих в уголовном судопроизводстве и наделенных соответствующими полномочиями федеральным законом о прокуратуре (п. 31 ст. 5).

[9] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[10] Там же.

кассационного суда общей юрисдикции (ч. 2, 2.1 ст. 401.2 УПК РФ). Инициировать пересмотр судебных решений в порядке надзора уполномочены исключительно Генеральный прокурор РФ и его заместители (ч. 1 ст. 412.1 УП КРФ). Уже упомянутый приказ Генпрокуратуры № 376 обязывает государственных обвинителей инициировать принесение уполномоченными прокурорами кассационных представлений на незаконные, необоснованные и несправедливые судебные решения по уголовным делам (п. 3.14); государственные обвинители и (или) иные прокуроры при наличии оснований для оспаривания решения суда апелляционной инстанции должны докладывать об этом прокурору, имеющему право на принесение кассационного представления (п. 12.6). Участие в кассационном производстве кассационного суда общей юрисдикции либо Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ предписывается прокурорам Главного уголовно-судебного управления Генеральной прокуратуры РФ либо иным прокурорам по согласованию с начальником указанного управления или заместителем Генерального прокурора РФ, курирующим деятельность этого управления (п. 15).

Через ведомственный акт четко видно взаимодействие должностных лиц органов прокуратуры на этапах принятия решения о принесении апелляционного, кассационного либо надзорного представления на незаконное, необоснованное и (или) несправедливое судебное решение, его реализации, а также участия в судебных заседаниях судов соответствующих проверочных инстанций. С одной стороны, переход комплекта соответствующих материалов уголовного дела от одного должностного лица органов прокуратуры к другому на данных этапах является причиной поверхностного ознакомления с ними с учетом существующей объективно высокой служебной нагрузки. Однако, с другой стороны, изучение материалов уголовного дела несколькими лицами способствует формированию объективной позиции относительно законности, обоснованности и справедливости приговора суда, а также наличия оснований для принесения представления на этот приговор. Объективность позиции в подобных случаях обусловливается одинаковыми выводами нескольких субъектов, сделанными на основании одних и тех же материалов.

В то же время при расхождениях в правовой оценке приговора нужно понимать, что прокурор, несмотря на централизованный характер органов прокуратуры, – самостоятельный и независимый участник уголовного процесса, обязанный руководствоваться своим внутренним убеждением. Вышестоящий прокурор в случае несогласия с мнением нижестоящего прокурора или помощника прокурора может отозвать их представление на приговор суда или иное судебное решение, если полагает, что не было основания для принесения данного представления, либо может сам принести представление, если, по его мнению, это необходимо. Но он не должен понуждать к этому других лиц[11], что будет входить в противоречие

[11] См.: *Кокорев Л. Д., Котов Д. П.* Этика уголовного процесса : учеб. пособие. Воронеж, 1993. С. 157.

с нравственными основами выполнения прокурором своей уголовно-процессуальной функции.

Отличия в полномочиях прокурора и механизме их реализации при пересмотре приговора суда определяются спецификой процессуальной формы каждой из проверочных стадий уголовного судопроизводства. Необходимо отметить, что участие прокурора обязательно в судебных заседаниях при рассмотрении уголовного дела как в суде апелляционной инстанции (закон предписывает участие государственного обвинителя и (или) прокурора – п. 1 ч. 1 ст. 389.12 УПК РФ), так и в судах кассационной (ч. 2 ст. 401.13 УПК РФ) и надзорной (ч. 3 ст. 412.10 УПК РФ) инстанций. В каждом из производств прокурор уполномочен выступить по существу дела, поддерживая поданное представление и (или) возражая против аргументов жалобы другой стороны.

Наиболее широкие возможности отстаивания своей позиции как прокурору, так и другим заинтересованным участникам уголовного судопроизводства законодателем предоставлены в суде второй инстанции. Объяснением тому является сама сущность апелляционного производства, предполагающего пересмотр фактических обстоятельств уголовного дела, что требует исследования доказательств в ходе повторного судебного следствия. Отстаивая свою позицию, прокурор имеет возможность участвовать в проверке исследованных судом первой инстанции доказательств, представлять дополнительные материалы, ходатайствовать об исследовании доказательств, в том числе новых, о вызове для этого в судебное заседание свидетелей, экспертов и т. д., участвовать в прениях сторон. В кассационном и надзорном производстве прокурор выступает по существу дела после доклада судьи. Предмет проверки и в том и в другом случае – законность приговора, не предполагает полномасштабного судебного следствия ввиду исключительно правового характера кассационного и надзорного пересмотра приговора, вступившего в законную силу и приобретшего характер res judicata.

Участие в судебных, включая проверочные, стадиях уголовного судопроизводства считается одним из важнейших направлений деятельности прокуратуры. Это отражено в научных разработках, посвященных проблемам определения и реализации уголовно-процессуального статуса прокурора, и подчеркивается на уровне ведомственных актов Генпрокуратуры России. Активная позиция и профессионализм государственного обвинителя и (или) прокурора, осознающего публично-правовой характер своей деятельности, необходимость защиты публичного интереса, который в уголовном судопроизводстве неразрывно связан с защитой частных лиц, являются важной гарантией законности и справедливости уголовного судопроизводства.

Библиографический список

Кокорев Л. Д., Котов Д. П. Этика уголовного процесса : учеб. пособие. Воронеж, 1993. 224 с.

Крюков В. Ф. Прокурор и его назначение на проверочных стадиях уголовного процесса // Журнал российского права. 2011. № 2. С. 104–109.

Лазарева В. А. Участие прокурора в уголовном процессе : науч.-практ. пособие. М., 2021. 215 с.

Темушкин О. П. Организационно-правовые формы проверки законности и обоснованности приговоров. М., 1978. 240 с.

References

Kokorev L. D., Kotov D. P. Ethics of the criminal process: textbook. Voronezh, 1993. 224 p.

Kryukov V. F. Prosecutor and his appointment at the verification stages of the criminal process // Journal of Russian law. 2011. № 2. P. 104–109.

Lazareva V. A. Participation of the prosecutor in the criminal process. Scientific and practical guide. M., 2021. 215 p.

Temushkin O. P. Organizational and legal forms of verification of the legality and validity of sentences. M., 1978. 240 p.

Для цитирования:

Стародубова Г. В. Участие прокурора в стадиях пересмотра приговора суда // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 116–122. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3698

Recommended citation:

Starodubova G. V. Participation of the prosecutor in the stages of revision of the sentence of the court // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 116–122. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3698

Воронежский государственный университет

Стародубова Г. В., кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой уголовного процесса

E-mail: gv_starodubova@mail.ru

Voronezh State University

Starodubova G. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Criminal Process Department

E-mail: gv_starodubova@mail.ru

УДК 34
DOI https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3699

РОЛЬ ПРОКУРОРА ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ СТОРОНАМИ ПРИМИРИТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕДУР

Е. И. Носырева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 18 сентября 2021 г.

Аннотация: *выявляется роль прокурора в связи с изменениями процессуального законодательства, направленными на более широкое применение примирительных процедур в гражданском, арбитражном и административном судопроизводстве. Автор исследует такую роль при использовании сторонами примирительных процедур как до обращения в суд, так и в ходе процесса по делам с участием прокурора. Возможные направления деятельности прокурора рассматриваются в двух аспектах: с точки зрения задачи суда по содействию мирному урегулированию споров и с точки зрения права сторон на примирение. Формулируется вывод о двойном предназначении роли прокурора в этой сфере: с одной стороны, не допустить нарушения прав сторон при реализации права на использование примирительных процедур, а другой – не допустить злоупотребления ими данным правом.*

Ключевые слова: *прокурор, гражданский процесс, арбитражный процесс, административное судопроизводство, досудебное урегулирование споров, примирительные процедуры, переговоры, медиация, судебное примирение, мировое соглашение.*

Abstract: *the article reveals the role of the prosecutor in connection with changes in procedural legislation aimed at wider application of conciliation procedures in civil, arbitration and administrative processes. The author examines this role when the parties use conciliation procedures both in pre-trial settlement of disputes and during the trial in cases with the participation of a prosecutor. Possible directions of the prosecutor's activity are considered in two aspects: from the point of view of the task of the court to facilitate the peaceful settlement of disputes and from the point of view of the parties' right to reconciliation. A conclusion is made about the dual purpose of the role of the prosecutor in this area: on the one hand, to prevent violations of the rights of the parties in the exercise of the right to use conciliation procedures; on the other hand, to prevent them from abusing this right.*

Key words: *prosecutor, civil proceeding, arbitration proceeding, administrative proceeding, pre-trial settlement of disputes, conciliation procedures, negotiation, mediation, judicial conciliation, settlement agreement.*

Получающие развитие в последние годы примирительные процедуры урегулирования споров относятся, в большей степени, к сфере частного права, основаны на принципах добровольности и конфиденциальности, на минимальном вмешательстве государства в данную сферу деятельности. При этом указанные процедуры и на уровне законодательства,

© Носырева Е. И., 2021

и на уровне практики признаются законными способами защиты прав. Допустимость и необходимость применения примирительных процедур в целом обосновывается конституционным правом каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45 Конституции РФ).

С одной стороны, совершенно очевидно, что прямой взаимосвязи между институтом примирения сторон и деятельностью прокуратуры нет и не может быть. С другой стороны, альтернативное урегулирование споров, включающее различные средства и способы защиты прав, взаимодействует с судебной системой по многим процессуальным параметрам. Прокурор в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации вправе обратиться в суд с заявлением или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства[1].

По этой причине можно говорить об опосредованной связи между альтернативными процедурами и прокурорской деятельностью через судебные процедуры. Данным обстоятельством обусловлена постановка проблемы о возможной роли прокуратуры в расширении практики примирительных процедур, в обеспечении их функционирования в рамках правового поля.

Сразу оговоримся, что речь пойдет не о задачах прокуратуры в общем, а о конкретной процессуальной роли прокурора в гражданском, арбитражном и административном судопроизводстве при использовании сторонами примирительных процедур.

Итак, под примирительными процедурами принято понимать разнообразные процедуры урегулирования правовых споров. Их использование допускается как до обращения в суд (например, претензионный порядок урегулирования споров), так и после возбуждения дела в суде на любой стадии процесса, а также при исполнении судебного акта (переговоры, медиация, судебное примирение).

В соответствии с данной классификацией посмотрим на потенциальную роль прокурора применительно к перечисленным примирительным процедурам.

Роль прокурора в использовании сторонами примирительных процедур до обращения в суд

Остановимся сначала на возможностях прокурора в рамках досудебного урегулирования споров. При этом подчеркнем еще раз то очевидное обстоятельство, что прокурор, который осуществляет защиту прав других лиц, не может быть непосредственным субъектом примирительных процедур и не принимает решение об их использовании.

В свое время на практике неоднозначно решался вопрос о необходимости соблюдения прокурором предусмотренного законом обязательного

[1] О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 01.07.2021) (ч. 3 ст. 35). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

досудебного порядка урегулирования споров. По одному из дел Верховный Суд РФ, отменяя судебные акты нижестоящих судов, указал, что досудебный порядок урегулирования экономических споров – это взаимные действия сторон материального правоотношения, которые направлены на самостоятельное разрешение разногласий, возникших между ними. На прокуроре лежит обязанность по принятию мер к досудебному урегулированию спора только в случае, если орган прокуратуры участвует в деле в качестве стороны материально-правового спора[2].

В настоящее время данная правовая позиция закреплена законодательно. Так, в соответствии с ч. 5 ст. 4 АПК РФ соблюдения досудебного порядка урегулирования споров не требуется при обращении в арбитражный суд прокурора в защиту публичных интересов, прав и законных интересов организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. В ГПК РФ подобная норма отсутствует. Однако здесь следует руководствоваться разъяснением, данным в п. 5 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 22 июня 2021 г. № 18 «О некоторых вопросах досудебного урегулирования споров, рассматриваемых в порядке гражданского и арбитражного судопроизводства»[3] (далее – постановление Пленума ВС РФ № 18), которое, по сути, дублирует норму АПК РФ со ссылкой на ч. 4 ст. 1 ГПК РФ. Иными словами, Верховный Суд РФ в этом случае предлагает использовать аналогию процессуального закона. Таким образом, прокурор при обращении в суд в защиту чужих интересов *не обязан* соблюдать досудебный порядок урегулирования.

В то же время с учетом того, что в последние годы и на уровне законодательства, и на уровне практики все больше внимания уделяется необходимости развития примирительных процедур с целью снижения нагрузки на суды, стимулирования участников конфликта к самостоятельному их разрешению, прокурор не может не учитывать в своей деятельности данные тенденции[4].

В частности, прокурор не должен игнорировать возможность лица, в интересах которого он намеревается предъявить иск, использовать досу-

[2] Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 20 февраля 2017 г. № 306-ЭС16-16518 по делу № А49-7569/2016. URL: https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-20022017-n-306-es16-16518-po-delu-n-a49-75692016/ (дата обращения: 03.07.2021).

[3] О некоторых вопросах досудебного урегулирования споров, рассматриваемых в порядке гражданского и арбитражного судопроизводства : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22 июня 2021 г. № 18. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[4] О значимости досудебного порядка урегулирования споров свидетельствует уже упоминаемое постановление Пленума ВС РФ № 18, которое впервые в судебной практике посвящено специально данной сфере и в котором даны всесторонние разъяснения, касающиеся применения соответствующих норм. Кроме того, постановление носит комплексный характер, содержит положения не только по общим, но и по отдельным вопросам досудебного урегулирования споров в рамках различных правоотношений. В нем сформулирован и ряд важных концептуальных положений, направленных на дальнейшее развитие досудебных процедур.

дебный порядок урегулирования спора, в качестве которого сегодня выступает не только непосредственно претензионный порядок, но и другие процедуры. Так, в п. 1 постановления Пленума ВС РФ № 18 поясняется, что под досудебным урегулированием следует понимать деятельность сторон спора до обращения в суд, осуществляемую ими самостоятельно (переговоры, претензионный порядок) либо с привлечением третьих лиц (например, медиаторов, финансового уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг), а также посредством обращения к уполномоченному органу публичной власти для разрешения спора в административном порядке.

Представляется, что с учетом такого широкого спектра досудебных процедур задача прокурора на этом этапе заключается в оценке возможности использования сторонами конфликта того или иного досудебного порядка. Признав такую возможность относительно конкретной ситуации, прокурор может порекомендовать участникам использовать соответствующую характеру спора примирительную процедуру.

В литературе уже обосновывается идея о введении в деятельность прокуратуры так называемой «примирительной инициативы», под которой понимается «приведение конфликтующих сторон к добровольному урегулированию». При этом в качестве основы для реализации такого рода инициативы указываются предусмотренные законом действия, например предварительная экспертиза проектов нормативно-правовых актов или предостережение о недопустимости нарушения закона, или работа с обращениями граждан на личном приеме[5].

Предложенный подход, на наш взгляд, не противоречит ни задачам, ни функциям прокуратуры, а лишь расширяет диапазон ее деятельности и смещает акцент с количественных показателей по обращению в суды на показатели по недоведению дел до суда в связи с мирным урегулированием спора.

Применительно к другой форме участия прокурора в суде – вступление в уже начатый процесс для дачи заключения – необходимо также учитывать современные положения законодательства и практики его применения относительно досудебного порядка в тех случаях, когда в ходе процесса прокурор формулирует свое мнение при решении судом, например, таких процессуальных вопросов, как установление факта соблюдения сторонами обязательного порядка, оценка представленных сторонами доказательств в подтверждение данного факта, рассмотрение заявления стороны о пропуске срока исковой давности в связи с досудебным использованием примирительных процедур и пр.

Относительно последнего вопроса важно иметь в виду положение п. 49 постановления Пленума ВС РФ № 18, которое направлено в целом на создание благоприятных условий для примирения сторон. В частно-

[5] См.: *Туманов А. И., Туманова Л. В.* О возможности применения примирительных процедур при осуществлении полномочий прокурорами // Вестник ТвГУ. Серия «Право». 2018. № 1. С. 83–89.

сти, если стороны прибегли к предусмотренному законом или договором досудебному порядку урегулирования спора (например, претензионному порядку, медиации), то течение срока исковой давности приостанавливается на срок, установленный законом или договором для проведения соответствующей процедуры, а при отсутствии такого срока – на шесть месяцев со дня ее начала (п. 3 ст. 202 ГК РФ).

Таким образом, тенденции развития досудебного порядка урегулирования споров требуют от прокурора знания и понимания этой сферы как в целях реализации конституционного права граждан на защиту своих прав любым способом, не запрещенным законом, так и в целях обеспечения права на обращение в суд.

Роль прокурора в использовании сторонами примирительных процедур после обращения в суд

В 2019 г. произошли законодательные изменения, значительно расширяющие правовую регламентацию института примирения сторон во всех видах судопроизводства – гражданском, арбитражном и административном[6].

Отметим коротко наиболее концептуальные положения данных изменений.

Так, общие задачи гражданского, арбитражного и административного судопроизводства дополнены новой задачей содействия мирному урегулированию споров (п. 6 ст. 2 АПК РФ, ст. 2 ГПК РФ, п. 5 ст. 3 КАС РФ). Соответственно расширены полномочия суда в данном направлении.

Прямо закреплено право сторон после обращения в суд использовать примирительные процедуры в ч. 8 ст. 4 АПК, ч. 5 ст. 3 ГПК и в ч. 3.1 ст. 4 КАС РФ.

Установлены принципы, на основе которых осуществляется примирение сторон, и отдельные нормы, позволяющие их гарантировать.

Введен перечень основных примирительных процедур (переговоры, медиация, судебное примирение) с возможностью использовать другие примирительные процедуры, если это не противоречит федеральному закону. Перечисленные процедуры получили определенную регламентацию в отдельных статьях.

Введена абсолютно новая для российской правовой системы процедура судебного примирения.

Закреплены возможные процессуальные результаты примирительных процедур.

Установлены нормы, призванные непосредственно стимулировать стороны к использованию примирительных процедур в ходе судопроизводства: в Налоговый кодекс РФ включены положения о возврате государственной пошлины в связи с примирением сторон. Определен

[6] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

дифференцированный порядок возврата в зависимости от того, в какой судебной инстанции состоялось примирение сторон (п. 3 ч. 1 ст. 333.40).

Обращает на себя внимание, что практически на всех сайтах региональных прокуратур размещена информация о внесении указанных изменений в процессуальные кодексы. Однако данная информация лишь констатирует новые положения, но никаких пояснений относительно возможной роли прокуратуры в связи с ними не содержит.

Закономерно возникают вопросы: меняется ли каким-то образом стереотип процессуальной деятельности прокурора при применении новых процессуальных норм о примирении сторон? Каким образом прокурор должен или может реагировать на ситуации, возникающие в процессе в связи с использованием сторонами примирительных процедур?

Прежде всего, на наш взгляд, прокурор, независимо от формы его участия в процессе, не должен препятствовать реализации задачи суда по содействию сторонам в мирном урегулировании спора. Наоборот, там, где это возможно и уместно, также содействовать такому результату.

При этом необходимо учитывать, что задача суда по примирению сторон, как уже отмечалось, выполняется на всех стадиях процесса. Кроме того, сегодня она является комплексной и может реализовываться по трем основным направлениям. В обобщенном виде эти направления вытекают из ч. 1 ст. 147 ГПК РФ, п. 2 ч. 1 ст. 135 АПК РФ и п. 10 ч. 3 ст. 135 КАС РФ, в соответствии с которыми суд разъясняет сторонам возможность обратиться за содействием в урегулировании спора:

к суду;

медиатору (или использовать другую примирительную процедуру);

судебному примирителю.

Первое направление является традиционным. Оно состоит в том, что суд принимает меры к заключению сторонами мирового соглашения. Содействие суда заключению мирового соглашения не является отдельной примирительной процедурой. Оно представляет собой лишь определенные процессуальные действия, осуществляемые тем же судьей, который рассматривает и разрешает дело по существу. И это не предполагает активной роли судьи в примирении сторон, т. е. он не становится примирителем. Суть его действий заключается в выявлении намерений сторон и создании благоприятных условий для примирения (объявление перерыва в судебном заседании, отложение дела, разъяснение преимуществ и последствий заключения мирового соглашения и др.).

Второе направление – суд содействует сторонам в применении внесудебных примирительных процедур, таких как переговоры и медиация. Оно не является абсолютно новым, но получило дополнение и более четкую конкретизацию (например, суд разъясняет сторонам право использовать эти процедуры, условия и порядок его реализации, существо и преимущества примирительных процедур, для решения вопроса о проведении процедуры примирения суд также может объявить перерыв в судебном заседании или отложить судебное разбирательство и пр.). Реализация данного направления предполагает совершение сторонами со-

вместных активных действий по самостоятельному проведению примирительной процедуры. При этом сами примирительные процедуры, хотя и используются в ходе публичного процесса, сохраняют свою частноправовую природу и находятся вне пределов суда.

Третье кардинально новое направление заключается в том, что суд обеспечивает проведение процедуры судебного примирения, которая регламентируется не только отдельными статьями процессуальных кодексов, но и специальным Регламентом проведения судебного примирения[7].

Как видно, процессуальное законодательство в настоящее время предоставляет суду разнообразные возможности для реализации задачи содействия примирению сторон[8]. Соотношение указанных выше направлений может быть различным в зависимости от характера спора, обстоятельств конкретного дела, намерений сторон, стадии процесса и пр.

При этом не вызывает сомнений, что прокурор, участвующий по гражданскому, арбитражному или административному делу, вправе в соответствии со своим процессуальным статусом выражать мнение относительно предоставленных законом вариантов использования сторонами примирительных процедур. В первую очередь необходимо констатировать отсутствие законодательных ограничений в допустимости достижения соглашения по тому или иному спору. Особенно это относится к делам, возникающим из публичных правоотношений. Так, в ч. 1 ст. 137 КАС РФ закреплено общее правило, в соответствии с которым примирение сторон может касаться только их прав и обязанностей как субъектов спорных публичных правоотношений и возможно в случае допустимости взаимных уступок сторон. Специальные правила могут устанавливаться в отношении определенных категорий дел. Например, в ч. 12 ст. 213 КАС РФ прямо предусматривается, что соглашение по административному делу об оспаривании нормативного правового акта не может быть утверждено.

Следующий аспект, на который необходимо обратить внимание, касается права сторон после обращения в суд использовать примирительные процедуры. Впервые процессуальные кодексы прямо закрепляют такое право в статьях, посвященных непосредственно праву на обращение в суд (ст. 4 АПК РФ, ст. 3 ГПК РФ и ст. 4 КАС РФ). Это, по сути, означает, что данное право становится неотъемлемым элементом права на обращение в суд, а также одним из самостоятельных процессуальных прав.

Из этого следует, что прокурор должен содействовать стороне, в чьих интересах он обратился в суд, или сторонам при вступлении в процесс для дачи заключения, в надлежащей реализации этого права. Особенность его заключается именно в том, что оно может быть реализовано

[7] Об утверждении Регламента судебного примирения : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 2019 г. № 41 // Рос. газета. 2019. 12 нояб.

[8] Подробно об оценке всех изменений процессуального законодательства, касающихся примирения сторон, см.: Реформа гражданского процесса 2018–2020 гг. : содержание и последствия / под ред. М. А. Фокиной. М., 2021. С. 340–366. (Автор главы – Носырева Е. И.).

только по взаимному волеизъявлению сторон, так как все предусмотренные процессуальными кодексами примирительные процедуры носят добровольный характер, их применение и результаты зависят от соглашения сторон. В связи с этим для прокурора важно убедиться, прежде всего, в осознанном желании сторон, в понимании ими сути той или иной примирительной процедуры и процессуальных последствий, а также в добросовестности намерений сторон.

Добросовестность сторон при использовании примирительных процедур следует отметить отдельно. Исходя из общих положений процессуальных кодексов (ч. 2 ст. 41 АПК РФ, ч. 1 ст. 35 ГПК РФ, ч. 6 ст. 45 КАС РФ), лица, участвующие в деле, должны добросовестно пользоваться всеми принадлежащими им процессуальными правами, в том числе и правом на примирительные процедуры.

Однако, к сожалению, на практике уже встречаются случаи злоупотребления сторонами данным правом. Причем характер злоупотребления варьируется от элементарного стремления одной из сторон затянуть рассмотрение дела в суде до обоюдного недобросовестного использования результатов примирительных процедур.

Так, в одном деле общество обратилось в арбитражный суд с иском о взыскании 100 миллионов рублей задолженности по договору поставки. В предварительном судебном заседании ответчик признал наличие задолженности. Оценивая данное действие на основании имеющихся в деле материалов, суд пришел к выводу об отсутствии фактического исполнения договора в заявленных объемах со стороны истца. Ни истец, ни ответчик не представили доказательств, которые позволили бы устранить сомнения в действительном исполнении договора. Отказывая в удовлетворении иска, суд отметил, что признание ответчиком задолженности не является результатом примирения, а свидетельствует о создании видимости хозяйственного спора, в связи с этим признание задолженности не подлежит принятию во внимание при разрешении спора.

В другом деле гражданин обратился в суд общей юрисдикции с иском к обществу о взыскании денежных средств в сумме 500 миллионов рублей по договору купли-продажи земельного участка. Решением суда в удовлетворении иска отказано. По результатам рассмотрения дела судом апелляционной инстанции отказано в утверждении представленного сторонами мирового соглашения, по условиям которого общество обязалось добровольно выплатить истцу заявленную сумму. Здесь суд апелляционной инстанции также пришел к выводу о прикрытии с помощью мирового соглашения незаконной сделки.

Основываясь именно на этих примерах, Верховный Суд РФ в Обзоре судебной практики сформулировал имеющий значение для будущей практики вывод: суд при рассмотрении спора, возникшего из гражданских правоотношений, вправе отказать в утверждении мирового соглашения, не принять признание иска ответчиком (признание стороной обстоятельств) и иные результаты примирения сторон, если имеются основания полагать, что лица, участвующие в деле, намерены совершить

незаконную финансовую операцию при действительном отсутствии спора о праве между ними[9].

Приведенные примеры не связаны с участием прокурора. Вместе с тем подобные ситуации не исключены и по делам, в которых может участвовать прокурор.

Таким образом, завершая рассуждения о возможной процессуальной роли прокурора в примирении сторон, можно в целом заключить, что она имеет двойное предназначение: с одной стороны, не допустить нарушения прав сторон при реализации права на использование примирительных процедур, а с другой – не допустить злоупотребления ими данным правом.

[9] Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с принятием судами мер противодействия незаконным финансовым операциям : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 8 июля 2020 г. (п. 4). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Библиографический список

Реформа гражданского процесса 2018–2020 гг. : содержание и последствия / под ред. М. А. Фокиной. М. : Изд. дом «Городец», 2021.

Туманов А. И., Туманова Л. В. О возможности применения примирительных процедур при осуществлении полномочий прокурорами // Вестник ТвГУ. Серия «Право». 2018. № 1. С. 83–89.

References

Civil process reform 2018-2020: content and consequences / ed. M. A. Fokina. M. : Publishing House «Gorodets», 2021.

Tumanov A. I., Tumanova L. V. On the possibility of the using conciliation procedures in the exercise of power by prosecutors // Herald of TvSU. Series «Law». 2018. № 1. P. 83–89.

Для цитирования:

Носырева Е. И. Роль прокурора при использовании сторонами примирительных процедур // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 123–131. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3699.

Recommended citation:

Nosyreva E. I. Role of the prosecutor in the use of the parties conciliation procedures // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 123–131. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3699

Воронежский государственный университет

Носырева Е. И., доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой гражданского права и процесса

E-mail: e.i.nosyreva@gmail.com

Voronezh State University

Nosyreva E. I., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Civil Law and Process Department

E-mail: e.i.nosyreva@gmail.com

УДК 347.921
DOI https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3700

О НЕКОТОРЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ ОПТИМИЗАЦИИ ЦЕЛЕЙ И ФОРМ УЧАСТИЯ ПРОКУРОРА В ГРАЖДАНСКОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

О. А. Сухорукова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 17 сентября 2021 г.

Аннотация: *анализируется эффективность существующих форм участия прокурора в гражданском судопроизводстве; показывается соотношение ролей и особенностей процессуального статуса судьи и прокурора в контексте обеспечения законности; обосновывается необходимость постепенного отказа от практики вступления прокурора в процесс для дачи заключения вследствие избыточности такой формы.*
Ключевые слова: *прокурор, заключение прокурора, цель гражданского судопроизводства, обеспечение законности, независимость судей.*

Abstract: *the article analyses the effectiveness of the present forms of a public prosecutor's participation in civil legal proceedings; it presents the correlation between objectives and key elements of the procedural status of a judge and that of a public prosecutor in terms of ensuring due observance of the law; the article gives reasons for gradual elimination of the practice of a public prosecutor's intervention for the purpose of stating their opinion due to the fact that such form is considered to be excessive.*
Key words: *public prosecutor, public prosecutor's opinion, objective of civil legal proceedings, ensuring due observance of the law, independence of the judiciary.*

Цивилистический процесс, как известно, предусматривает две самостоятельные формы участия прокурора в гражданском судопроизводстве: возбуждение производства по делу в защиту прав и законных интересов другого лица и вступление в процесс для дачи заключения по делу. Первая форма присутствует и в ГПК РФ, и в АПК РФ, вторая – только в ГПК РФ. Помимо этого, есть еще ч. 5 ст. 52 АПК РФ, которая предусматривает не то чтобы самостоятельную форму участия, но довольно специфическую возможность для прокурора по определенным категориям дел вступить в дело, рассматриваемое арбитражным судом, на любой стадии арбитражного процесса с процессуальными правами и обязанностями лица, участвующего в деле, в целях обеспечения законности. И если первая форма участия прокурора имеет серьезные теоретические и практические предпосылки, то в отношении эффективности двух других, несмотря на их уже довольно богатую историю, возникают определенные сомнения.

Робкий скепсис в отношении присутствия в процессе такой формы участия прокурора, как дача заключения, иногда высказывается от-

© Сухорукова О. А., 2021

дельными авторами[1], однако он носит фрагментарный характер. Научные изыскания по этой проблематике в основном посвящены отдельным практическим аспектам, связанным с установлением правовой природы заключения прокурора, признанием/непризнанием этого заключения доказательством по делу и соответственно его обязательным или рекомендательным характером для суда, с определением процессуального статуса прокурора и т. п. Безусловно, эти вопросы нуждаются в решении, пока данная форма участия прокурора существует в процессе. Вопрос только в том, не пришла ли пора переосмыслить саму необходимость ее существования.

Совершенно ясно, что ч. 3 ст. 45 ГПК РФ продолжает логику советского права, наделявшего прокуратуру надзорными полномочиями в отношении суда, поскольку дореволюционная практика участия прокурора в рассмотрении гражданских дел все же имела иные задачи. Как бы ни старалась наука процессуального права найти более приемлемое с точки зрения современной политики права обоснование присутствия этой нормы в ГПК РФ, ссылаясь, в частности, на процессуальную функцию прокурора в гражданском процессе в форме дачи заключения как на функцию содействия суду в правильном и своевременном рассмотрении дела[2], суть этого института осталась прежней. Ведь в чем, по существу, состоит задача прокурора при вступлении в дело для дачи заключения? Сама Генеральная прокуратура в своем недавнем приказе «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» отвечает на этот вопрос, называя две задачи для участвующего в гражданском и административном судопроизводстве прокурора:

– защиту и реальное восстановление нарушенных прав, законных интересов граждан, неопределенного круга лиц, Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований;

– обеспечение законности на всех стадиях гражданского и административного судопроизводства[3].

Очевидно, что первая задача реализуется посредством обращения прокурора с заявлением, инициирующим судебное разбирательство, а вторая касается как раз вступления в уже начатый процесс для дачи заключения и упомянутую процессуальную возможность, предусмотренную ч. 5 ст. 52 АПК РФ. О том, что вступление прокуроров в процесс, инициированный иными лицами, имеет целью обеспечение законности,

[1] См., например: *Каллистратова Р. Ф., Приходько И. А., Пацация М. Ш.* Прокурор в арбитражном и гражданском процессах : актуальные проблемы законодательного регулирования // Материалы II науч.-практ. конф. «Принципы гражданского процессуального права, их реализация в проекте ГПК России». Тверь, 2000. С. 33.

[2] См.: *Жилин Г. А.* Цели гражданского судопроизводства и их реализация в суде первой инстанции. М., 2000. С. 73.

[3] Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве : приказ Генпрокуратуры России от 11 января 2021 г. № 2 // Законность. 2021. № 2.

Генеральная прокуратура РФ говорила и ранее[4]. Именно так, т. е. как об осуществлении законоохранительной функции, говорят об участии прокурора в арбитражном процессе и многие современные ученые[5].

Однако сама постановка такой цели для гражданского судопроизводства с точки зрения процессуальной науки вызывает вопросы, поскольку цель любого судебного процесса в рамках гражданского судопроизводства – защита нарушенного или оспариваемого права или охраняемого законом интереса. Обеспечение законности не может быть самоцелью процесса, это только дополнительный полезный эффект от правильного судебного решения, наряду с иными общими превенциями, такими как предупреждение правонарушений, формирование уважительного отношения к закону и суду, мирное урегулирование споров. С позиции субъективных целевых установок участие в процессе обусловлено также либо стремлением защитить нарушенное право или защититься от необоснованного иска, либо содействовать этой защите. Такой подход характерен не только для искового производства, но и для не спорных видов производств, поскольку в конечном итоге они возбуждаются для устранения разного рода препятствий в реализации субъективных прав или как предусмотренный законом специальный механизм их реализации.

Прокурор, вступая в дело для дачи заключения, руководствуется публичным интересом государства в осуществлении общего надзора, тогда как само это дело возбуждено в частном интересе, и последний, без сомнения, должен главенствовать. В этом смысле само присутствие в процессе прокурора только с этой, в общем, нетипичной для гражданского судопроизводства целью является неуместным.

Если всмотреться в проблему обеспечения силами прокурора законности в судебном процессе еще внимательнее, можно обнаружить наличие серьезных внутренних противоречий, рождающихся из неизбежной в таком случае конкуренции суда и прокурора. О недопущении такого рода конкуренции говорилось, в частности, в Концепции единого Гражданского процессуального кодекса РФ, которая в этой части, к сожалению, пока не воспринята законодательством.

Применительно к гражданскому судопроизводству обеспечение законности, очевидно, может осуществляться в двух аспектах: в обеспечении законности судебного решения и самого процесса рассмотрения дела. Но и в том и в другом случае обязанность по обеспечению законности уже возложена законом на суд. Так, ст. 195 ГПК РФ обязывает суд

[4] О некоторых вопросах участия прокуроров в арбитражном процессе, связанных с принятием и введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : информационное письмо Генпрокуратуры РФ от 22 августа 2002 г. № 38-15-02. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[5] См., например: *Казарина Т. Н.* Прокурор как субъект цивилистических процессуальных правоотношений в контексте унификации процессуального законодательства Российской Федерации // Российский судья. 2021. № 2. С. 3–6 ; № 3. С. 6–10.

принимать законные и обоснованные решения. При этом Пленум Верховного Суда РФ разъясняет эту норму, указывая, что решение является законным в том случае, когда оно принято при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к данному правоотношению, или основано на применении в необходимых случаях аналогии закона или аналогии права[6]. Более того, суду предоставлено право реагировать на любые нарушения закона, в том числе не связанные непосредственно с рассмотрением дела. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 226 ГПК РФ при выявлении случаев нарушения законности суд вправе вынести частное определение и направить его в соответствующие организации или соответствующим должностным лицам, которые обязаны в течение месяца сообщить о принятых ими мерах. Часть 3 ст. 226 ГПК РФ позволяет суду в случае обнаружения в действиях стороны, других участников процесса, должностного или иного лица признаков преступления сообщить об этом в органы дознания или предварительного следствия.

Очевидно, что соблюдение в процессе принципа законности во всех его проявлениях обеспечивается именно судом, рассматривающим дело.

Прокурор, вступающий в дело для дачи заключения, не «контролирует» процессуальную точность при рассмотрении дела, он может только высказать свое мнение в виде заключения относительно представляющегося ему правильным, т. е. соответствующим закону, исхода дела. То есть прокурор выступает, по сути, в роли эксперта в области права и, хотя его мнение не является для суда обязательным, оказывает давление на суд самим авторитетом государственной власти, от лица которой действует. Нельзя рассуждать об этом в отрыве, например, от принципа независимости судей, согласно которому судьи рассматривают и разрешают гражданские дела в условиях, исключающих постороннее на них воздействие. Едва ли можно отрицать, что высказанное прокурором мнение о том, какое решение он считает в данном случае правильным, оказывает определенное воздействие на судью.

Идея, что, давая правовую оценку обстоятельствам дела в свете представленных доказательств, прокурор лишь оказывает суду помощь и содействие, не выдерживает критики, ведь приняв ее, мы будем вынуждены констатировать либо недостаточность квалификации судей, либо недостаточность имеющейся у них власти принимать решения по своему собственному усмотрению. Учитывая, что должность судьи во всех правовых системах предполагает высочайшую квалификацию и авторитет занимающего ее лица, помощь такого рода представляется излишней и ненужной. Сомневаться в свободе суда выносить собственные независимые суждения по всем относящимся к его компетенции вопросам – значит, сомневаться в праве на существование самой судебной власти.

[6] О судебном решении : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2003 г. № 23 (в ред. от 23.06.2015) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 2.

Более того, случается, что представления о правильном разрешении дела у суда и прокурора не совпадают, и тогда мы получаем совершенно недопустимую коллизию, когда два государственных органа, находясь в одном юридическом контексте, именем Российской Федерации выносят противоположные суждения о законности того или иного события. Ущерб авторитету государственной власти в результате такой несогласованности неизбежен. Кроме того, это способствует снижению субъективной легитимности судебного решения по конкретному делу, поскольку проигравшая сторона, ориентируясь на позицию прокурора, с большой долей вероятности не смирится с решением суда и будет инициировать процедуру обжалования. Схожий эффект наблюдается от особого мнения судьи при его несогласии с выводами коллегии судей, рассматривавшей дело.

И еще одна мысль в общей канве сомнений. Речь о категориях дел, при рассмотрении которых, по мнению законодателя, необходимо участие прокурора. Это дела о выселении, восстановлении на работе, возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, и иные предусмотренные законом дела, например об усыновлении, о признании гражданина безвестно отсутствующим или об объявлении гражданина умершим, о возвращении ребенка или об осуществлении прав доступа, о восстановлении в родительских правах и др. Закон, равно как и судебная практика, не содержит ответа на вопрос, почему именно эти дела требуют участия прокурора. Кроме особого значения и важности защищаемых в таких процессах субъективных прав, не представляется весомых аргументов. Отдельные представители науки гражданского процессуального права ограничиваются также общими фразами об особой значимости, указывая, что речь идет о делах, рассматриваемых в порядке искового и особого производства, которые касаются конституционно установленных прав граждан. Российская Федерация, являясь социальным государством, охраняет право граждан на жилище, на труд, на возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью, и некоторые другие[7]. Однако преимущественная важность дела о восстановлении на работе, например перед делом о взыскании двухлетней задолженности по заработной плате, не кажется очевидной. В отсутствие хоть сколько-нибудь четких критериев отнесения дела к категориям, рассматриваемым с участием прокурора, выбор законодателя представляется во многом случайным.

При этом речь идет не об отрицании необходимости участия в рассмотрении таких дел соответствующих государственных органов, напротив, оно представляется совершенно обоснованным. Однако действительно эффективным будет участие именно «профильных» государственных органов, например органов опеки и попечительства. В настоящее время органы опеки участвуют в рассмотрении определенной категории дел наряду с прокурором. Целесообразно отказаться от такого дублирования.

[7] См.: *Артебякина Н. А.* Дача заключения по делу как форма участия прокурора в гражданском судопроизводстве // Юрист. 2019. № 12. С. 62–68.

В то же время это не означает необходимости в каждом деле выяснять позицию соответствующего компетентного государственного органа о толковании и применении правовых норм. Подобная потребность может возникнуть, пожалуй, только тогда, когда правоприменительная деятельность этого органа основана не только на юридических, но и на иных специальных знаниях. К таким органам, безусловно, относится орган опеки и попечительства, который, например, делая заключение о необходимости лишения родительских прав, основывается не только на букве закона, но и с позиции комплексной профессиональной подготовки своих сотрудников учитывает психологические, педагогические, конфликтологические и иные аспекты этой ситуации. В этом контексте очевидно, что прокурор в рамках исследуемой процессуальной формы не может дать гражданскому процессу что-то, кроме правовой оценки ситуации, которую суд вполне может осуществить самостоятельно.

Анализ ст. 45 ГПК РФ обнаруживает и неполноту правового регулирования самого порядка вступления прокурора в дело для дачи заключения. Проблема связана с ситуациями, когда прокурор обращается в суд с иском в защиту другого лица по делу, в котором законом предусмотрено заключение прокурора. Например, в КАС РФ этот вопрос четко урегулирован, и в соответствии с его ч. 7 ст. 39 прокурор не дает заключения по административному делу, если административное дело возбуждено на основании его административного искового заявления. Представляется, что участие прокурора одновременно в двух формах недопустимо, и в этом смысле подход КАС РФ может быть ориентиром для ГПК РФ.

Отдельного внимания заслуживает уже упомянутая норма ч. 5 ст. 52 АПК РФ, согласно которой прокурор по определенным этой же статьей категориям дел вправе вступить в дело, рассматриваемое арбитражным судом, на любой стадии арбитражного процесса с процессуальными правами и обязанностями лица, участвующего в деле, в целях обеспечения законности. Логика АПК РФ отличается от подхода, предложенного в ГПК РФ. В соответствии со ст. 52 АПК РФ в перечень дел, производство по которым может быть возбуждено на основании заявления прокурора, входят дела, которые предусматривают, по сути, защиту опосредованного интереса государства и защиту интересов неопределенного круга лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а не обеспечение законности как таковое.

Когда заявление о возбуждении дела из этого перечня подано иным лицом, прокурор вправе, тем не менее, вступить в такой процесс на любой его стадии в статусе лица, участвующего в деле. Если попытаться определиться точнее, то процессуальное положение прокурора в данном случае с точки зрения возможностей влияния на процесс ближе всего к положению третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора. Возникает, правда, вопрос о характере заинтересованности прокурора в исходе дела. Совершенно не ясно, почему, когда производство возбуждено самим прокурором, его цель состоит в защите конкретного права или интереса, как у любого заявителя, а ког-

да то же самое производство возбуждено по заявлению иного лица, цель участия прокурора в процессе искусственно трансформируется в обеспечение законности со всеми обозначенными выше противоречиями такого участия. Так же как и гражданский процесс, арбитражный процесс, прежде всего, ориентирован на защиту нарушенных прав и законных интересов, поэтому оправданным является предоставление прокурору по некоторым категориям дел возможности обратиться в суд в ситуациях, когда по какой-то причине судебное разбирательство не инициировано иными лицами. И в этом состоит его основная задача, т. е. в возбуждении производства по делу. Если же процесс по такому делу уже начат, пусть и иным лицом, необходимость в участии прокурора отпадает. Однако законодатель придерживается иного мнения, предоставляя прокурору право участвовать в данном случае в процессе, но в ином статусе и с иной целью. Оправданным в какой-то мере такое участие можно было бы признать, пожалуй, только в делах, связанных с защитой особо важных интересов государства.

Таким образом, вступление прокурора в начатый процесс в целях обеспечения законности, с нашей точки зрения, не имеет ни теоретических оснований, ни практической потребности. В свете сказанного целесообразным представляется не расширение перечня дел, которые надлежит рассматривать с участием прокурора, как предлагают некоторые ученые[8], а его существенное сокращение, а в идеале и полный отказ от этой формы, так заметно диссонирующей с той исключительной ролью суда в рассмотрении гражданских дел, которая отведена ему процессуальными кодексами, Конституцией РФ и которая проистекает из самой природы судебной власти.

[8] См., например: *Бобров Е. А.* О проблеме эффективности дачи заключения как формы участия прокурора в гражданском процессе // Российская юстиция. 2019. № 4. С. 29–31 ; *Токарева Е. В.* Защита прокурором публичного интереса в гражданском процессе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2015. С. 10–11.

Библиографический список

Артебякина Н. А. Дача заключения по делу как форма участия прокурора в гражданском судопроизводстве // Юрист. 2019. № 12. С. 62–68.

Бобров Е. А. О проблеме эффективности дачи заключения как формы участия прокурора в гражданском процессе // Российская юстиция. 2019. № 4. С. 29–31.

Жилин Г. А. Цели гражданского судопроизводства и их реализация в суде первой инстанции. М., 2000.

Казарина Т. Н. Прокурор как субъект цивилистических процессуальных правоотношений в контексте унификации процессуального законодательства Российской Федерации // Российский судья. 2021. № 2. С. 3–6 ; № 3. С. 6–10.

Каллистратова Р. Ф., Приходько И. А., Пацация М. Ш. Прокурор в арбитражном и гражданском процессах : актуальные проблемы законодательно-

го регулирования // Материалы второй научно-практической конференции «Принципы гражданского процессуального права, их реализация в проекте ГПК России». Тверь, 2000.

Токарева Е. В. Защита прокурором публичного интереса в гражданском процессе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2015.

References

Artebyakina N. A. Provision of a case summary as a form of prosecutor`s involvement in civil proceedings // Jurist. 2019. № 12. P. 62–68.

Bobrov E. A. About the problem of efficiency of giving the conclusion as a form of participation of the prosecutor in civil process // Russian Justitia. 2019. № 4. P. 29–31.

Zhilin G. A. The Objectives of civil proceedings and their implementation in the court of first instance. M., 2000.

Kazarina T. N. Prosecutor as a subject of civil procedure relationships within the framework of unification of procedure laws of the russian federation. Part 1 // Russian Judge. 2021. № 2. P. 3–6 ; № 3. P. 6–10.

Kallistratova R. F., Prikhodko I. A., Patsatsiya M. Sh. Prosecutor in arbitration and civil proceedings: topical problems of legislative regulation // Materials of the second scientific-practical conference «Principles of civil procedural law, their implementation in the draft of the Russian Civil Procedure Code». Tver, 2000.

Tokareva E. V. Protection of public interest by the prosecutor in civil proceedings: Ph. D. in law. St. Petersburg, 2015.

Для цитирования:

Сухорукова О. А. О некоторых направлениях оптимизации целей и форм участия прокурора в гражданском судопроизводстве // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 132–139. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3700

Recommended citation:

Sukhorukova O. A. On a Number of Directions of Refinement of the Objectives and Forms of a Public Prosecutor's Participation in Civil Legal Proceedings // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 132–139. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3700

Воронежский государственный университет

Сухорукова О. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса

E-mail: osuhorukova@gmail.com

Voronezh State University

Sukhorukova O. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Civil Law and Process Department

E-mail: osuhorukova@gmail.com

УДК 347.963
DOI https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3701

ПРОКУРОР В СОСТЯЗАТЕЛЬНОМ ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ РОССИИ

И. А. Сенцов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 20 сентября 2021 г.

Аннотация: *проведен анализ процессуального положения прокурора в российском гражданском судопроизводстве с точки зрения принципов диспозитивности, состязательности и процессуального равноправия сторон.*
Ключевые слова: *прокурор, гражданский процесс, принцип диспозитивности, принцип состязательности, принцип процессуального равноправия сторон.*

Abstract: *the article analyzes the procedural position of the prosecutor in Russian civil proceedings from the standpoint of the basic principles of civil procedure – principles of adversarial, dispositivity and procedural equality of the parties.*
Key words: *prosecutor, civil process, the principle of dispositivity, the principle of adversarial, the principle of procedural equality of the parties.*

Вопросы правового статуса прокурора в гражданском процессе долгое время вызывали активные научные дискуссии, особенно в процессе работы над Гражданским процессуальным кодексом РФ[1]. В последние годы эта активность несколько ослабла. Возможно, это связано с тем, что с учетом поправок в ст. 45 ГПК РФ[2] и наработанной судебной практики фактически сложился относительно приемлемый баланс частных и публичных интересов применительно к институту участия прокурора в гражданском судопроизводстве.

В арбитражном судопроизводстве роль прокурора изначально была выражена менее ярко, его участие ограничивалось несколькими категориями дел, прямо зафиксированных в ст. 52 Арбитражного процессуального кодекса РФ[3]. Однако в последнее время наметилась тенденция к расширению полномочий прокурора в арбитражном процессе. Перечень

[1] Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 01.07.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] О внесении изменений в статьи 45 и 131 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : федер. закон от 5 апреля 2009 г. № 43-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

© Сенцов И. А., 2021

дел, по которым прокурор вправе обращаться в арбитражный суд, увеличился с трех до семи позиций[4].

В рамках данного исследования проанализируем институт участия прокурора в гражданском процессе с точки зрения процессуальных принципов, характерных для состязательного процесса: диспозитивности, состязательности, процессуального равноправия сторон.

Диспозитивность традиционно рассматривается как возможность лиц, участвующих в деле, распоряжаться правами, которые предоставлены законом, и средствами их защиты по своему усмотрению[5].

Этот принцип напрямую не поименован ни в одном из процессуальных кодексов, но вполне логично выводится из закрепленных в них правовых норм. Терминологическое отсутствие общепризнанного принципа диспозитивности в законе иногда может становиться причиной неточного понимания его сути. Однако назвать эту ситуацию проблемной, требующей безусловного законодательного вмешательства, вряд ли верно, поскольку она решаема на уровне научных воззрений, судебной практики, правовых позиций Конституционного Суда РФ. Важно, что есть конкретные и понятные правовые нормы, в которых отражается этот принцип.

Одна из таких норм закреплена в ч. 1 ст. 4 ГПК РФ, согласно которой суд возбуждает гражданское дело по заявлению лица, обратившегося за защитой своих прав, свобод и законных интересов. То есть гражданское дело возбуждается только по инициативе лица, чьи права, свободы и законные интересы предположительно нарушены.

Предусмотренное ч. 2 ст. 4 и ч. 1 ст. 45 ГПК РФ право прокурора обращаться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов другого лица рассматривается как исключение[6].

Таким образом, важнейшее полномочие прокурора в гражданском процессе является исключением из общего правила, своего рода аномалией. Исходя из такого понимания, законодатель в первоначальной редакции ст. 45 ГПК РФ разрешил прокурору обращаться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов только тех граждан, которые сами не могут этого сделать в силу возраста, состояния здоровья и других уважительных причин. То есть когда речь идет об исключительных, аномальных жизненных ситуациях.

Однако уже через несколько лет после принятия ГПК РФ стали появляться законодательные инициативы, направленные на расширение полномочий прокурора в гражданском процессе.

[4] О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 186-ФЗ ; О внесении изменений в статью 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : федер. закон от 1 июля 2021 г. № 282-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[5] См.: Гражданский процесс : учеб. для студ. высших юрид. учеб. заведений / Д. Б. Абушенко [и др.] ; отв. ред. В. В. Ярков. 10-е изд., перераб. и доп. М., 2017.

[6] См.: *Жуйков В. М.* Принцип диспозитивности в гражданском судопроизводстве // Рос. юстиция. 2003. № 7. С. 24.

В одном из таких законопроектов, разработанных Генеральной прокуратурой РФ, предлагалось устранить все ограничения в отношении права прокурора обращаться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, публичных интересов, а также интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований[7]. Совет при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, разделяя обеспокоенность разработчиков проекта необоснованным сужением на практике полномочий прокурора в гражданском процессе, тем не менее, пришел к заключению, что в целях обеспечения соблюдения принципа диспозитивности следовало сохранить существовавшие с 2002 г. правила[8].

Верховный Суд РФ в своих официальных письмах неоднократно обращал внимание, что «концепция усиления роли прокурора в гражданском процессе противоречит основополагающему принципу гражданского судопроизводства – диспозитивности, исходя из которого возникновение, развитие и окончание гражданского процесса зависит непосредственно от воли сторон, участвующих в деле»[9].

Тем не менее сторонникам «концепции усиления роли прокуратуры в гражданском процессе» удалось добиться результата. Его нельзя назвать безоговорочной победой, поскольку полного отката к советским подходам не произошло. В 2009 г. был принят относительно компромиссный вариант законопроекта, согласно которому установленные в 2002 г. ограничения полномочий прокурора были сохранены, но с указанием об их нераспространении на судебную защиту обратившихся к прокурору граждан, полагающих, что нарушены их права в сфере трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений; защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение; обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах; охраны здоровья, включая

[7] О внесении изменений в статьи 45 и 131 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : проект федерального закона (подготовлен Генпрокуратурой России, не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 09.04.2007). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[8] О внесении изменений в статьи 45 и 131 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : экспертное заключение по проекту федерального закона (принято на заседании Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 09.04.2007 (протокол № 49)). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[9] См.: Письма Верховного Суда РФ : от 21.11.2007 № 2/общ-686 «О проекте федерального закона № 452745-4 «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» ; от 03.05.2007 № 1389-2/общ. «О проекте федерального закона № 365313-4 «О внесении изменения в статью 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» ; от 08.06.2005 № 1217-2/общ. «О проекте федерального закона № 164814-4 «О внесении изменений в статьи 45, 254, 286, 376, 377, 380, 381, 382, 383 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

медицинскую помощь; обеспечения права на благоприятную окружающую среду; образования[10].

Несмотря на громоздкость формулировки, суть ее предельно ясна. Прокурор получил практически неограниченное право инициировать судебные разбирательства по большинству социальных вопросов, необходимо только иметь подтверждение обращения к прокурору «пострадавшего» гражданина.

То, что было аномалией, исключением, с 2009 г. стало нормой. Вряд ли можно согласиться с тем, что принцип диспозитивности в данном случае не пострадал, поскольку «…ключевым действием для принятия прокурором решения об участии в процессе в первой форме является обращение к нему граждан о защите нарушенного субъективного права»[11].

Обращение лица к прокурору вовсе не означает, что за этим автоматически последует инициирование судебного разбирательства, так как по закону это право прокурора, а не обязанность. Данное обстоятельство формально добавляет «диспозитивности» только применительно к самому прокурору, получившему дополнительные полномочия, но не к гражданскому процессу в целом.

В целях защиты важных социальных прав законодатель образца 2009 г. посчитал допустимым пренебречь принципом диспозитивности в гражданском процессе[12]. Этот принцип дрогнул, но устоял. И дальнейшего развития тренд на усиление роли прокурора в гражданском процессе до настоящего времени не получил.

Состязательность и равноправие сторон. Несмотря на то что принципу состязательности посвящены отдельные статьи в процессуальных кодексах, и он имеет конституционное закрепление, понимание этого принципа весьма неоднозначное[13].

Мы будем исходить из традиционного понимания содержания принципа состязательности, которое предусматривает не только внешнюю состязательную форму гражданского процесса, но и содержательную составляющую, предполагающую ограничение полномочий суда самостоятельно собирать доказательства и проводить в суде свое расследование в отрыве от требований и возражений сторон. В состязательном процессе недостаточно указания на то, что обязанность по доказыванию возлага-

[10] О внесении изменений в статьи 45 и 131 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : федер. закон от 5 апреля 2009 г. № 43-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[11] См.: *Казарина Т. Н.* Прокурор как субъект цивилистических процессуальных правоотношений в контексте унификации процессуального законодательства Российской Федерации // Рос. судья. 2021. № 2. С. 3–6.

[12] См.: *Халатов С. А.* К вопросу о роли прокурора в рассмотрении судами гражданских дел : теория и судебная практика // Закон. 2017. № 3. С. 69–81.

[13] Подробно по этому вопросу см.: *Сенцов И. А.* Состязательность в гражданском судопроизводстве России : буржуазная, советская, современная // Судебные и несудебные формы защиты гражданских прав : сб. статей к юбилею Е. И. Носыревой / отв. ред. Д. Г. Фильченко. М., 2020. С. 84–95.

ется на стороны, а не суд. Важно, чтобы у суда по общему правилу не было бы и такого права.

По нашему мнению, участие прокурора в гражданском процессе в целом может неплохо вписываться в состязательную модель гражданского процесса. В то же время нельзя согласиться с тем, что этот процессуальный институт полностью подчинен принципу состязательности[14]. У прокурора в силу его статуса несколько больше возможностей по собиранию доказательств, чем у гражданина или коммерческой организации. Предусмотренное арбитражным процессуальным законодательством право прокурора вступать в процесс в целях обеспечения законности на практике может привести к нарушению принципа состязательности[15]. В этом случае, равно как и в ситуации с заключением прокурора в гражданском процессе, стороны должны будут состязаться не только перед судом, но и перед прокурором, понимая, что его точка зрения на дело может усилить или ослабить их позиции в глазах суда. Однако в конце судебного разбирательства прокурор утрачивает статус «арбитра», поскольку ему приходится занять чью-то сторону и самому ходатайствовать перед судом о поддержке этой стороны. А это уже никак не подчинено ни состязательности, ни равноправию сторон.

Сомнительным с точки зрения принципа состязательности является правило, предусмотренное ст. 189 ГПК РФ, согласно которому прокурор дает заключение после исследования всех доказательств. Стороны узнают позицию прокурора не заблаговременно, а непосредственно перед удалением судьи в совещательную комнату; у них нет времени заранее подготовить возражения на заключение и уже нет возможности опровергнуть позицию прокурора дополнительными доказательствами.

В ситуациях, когда прокурор инициирует процесс в интересах конкретного лица, с самого начала начинает «хромать» принцип равноправия сторон, поскольку прокурор встает на сторону одной из сторон, а значит, усиливает позицию этой стороны.

Нельзя не обращать внимание, что на практике судьи в гражданском процессе чаще благоволят прокурорам, чем к их процессуальным оппонентам. И даже если это проявляется в мелочах, которые, на первый взгляд, могут не иметь никакого правового значения, эта практика представляется пагубной для авторитета судебной системы в целом.

Тем не менее названные обстоятельства не настолько критичны, чтобы сделать вывод о том, что современный институт участия прокурора в гражданском процессе противоречит принципам состязательности и равноправия сторон.

Некоторые авторы предлагают отдельно анализировать видоизменение принципов гражданского процесса при особом субъектном составе и

[14] См.: *Воробьев Т. Н.* Теоретические и практические проблемы участия прокурора в гражданском судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2019. С. 31.

[15] См.: *Изотова Л. Н.* Участие прокурора в арбитражном процессе // ЭЖ-Юрист. 2013. № 40. С. 3.

на этом основании отдельно выделять принципы, имеющие преломление своего действия с участием особых субъектов, к которым относится и прокурор[16]. По нашему мнению, целесообразнее эти видоизменения не столько изучать, сколько ограничивать. Иначе гипертрофированные исключения из правил сами превратятся в правила и новые принципы, которые изменят гражданский процесс до неузнаваемости.

Еще в 2006 г. Высший Арбитражный Суд РФ обратил внимание, что «…расширение полномочий прокурора… приведет к усилению позиций одной из сторон в споре, в интересах которой выступает прокурор. Это нарушит принцип состязательности и не будет соответствовать подходам Европейского суда по правам человека (постановление от 28 октября 1999 г. по делу Брумареску против Румынии)»[17].

Соглашаясь с этой позицией, полагаем, что объективных предпосылок для существенного расширения полномочий прокурора в гражданском или арбитражном процессе сейчас нет.

Эффективно обеспечивать судебную защиту социальных прав граждан не обязательно за счет умаления общепризнанных процессуальных принципов и усиления роли государственных органов в судопроизводстве. Можно развивать механизмы оказания бесплатной юридической помощи, а также расширять возможности получения адресной финансовой поддержки от государства. И тогда малообеспеченным гражданам не нужно будет идти с прошением к прокурору, который полномочен как обратиться в суд, так и отказать; из «коленопреклоненных просителей» они превратятся в свободных граждан, имеющих возможность при материальной помощи государства привлекать юристов для защиты своих прав в суде.

[16] См., например: *Клабуков И. С.* Совершенствование научных подходов к основаниям классификации принципов гражданского процессуального права // Арбитражный и гражданский процесс. 2020. № 10. С. 3–7.

[17] О проекте федерального закона № 327138-4 «О внесении изменений в статью 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» : письмо ВАС РФ от 13 декабря 2006 г. № ВАС-С-05/93-1739.

Библиографический список

Воробьев Т. Н. Теоретические и практические проблемы участия прокурора в гражданском судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2019.

Гражданский процесс : учеб. для студ. высших юрид. учеб. заведений / Д. Б. Абушенко [и др.] ; отв. ред. В. В. Ярков. 10-е изд., перераб. и доп. М. : Статут, 2017. 702 с.

Жуйков В. М. Принцип диспозитивности в гражданском судопроизводстве // Рос. юстиция. 2003. № 7. С. 24.

Изотова Л. Н. Участие прокурора в арбитражном процессе // ЭЖ-Юрист. 2013. № 40. С. 3.

Казарина Т. Н. Прокурор как субъект цивилистических процессуальных правоотношений в контексте унификации процессуального законодательства Российской Федерации // Рос. судья. 2021. № 2. С. 3–6 ; № 3. С. 6–10.

Клабуков И. С. Совершенствование научных подходов к основаниям классификации принципов гражданского процессуального права // Арбитражный и гражданский процесс. 2020. № 10. С. 3–7.

Сенцов И. А. Состязательность в гражданском судопроизводстве России : буржуазная, советская, современная // Судебные и несудебные формы защиты гражданских прав : сб. статей к юбилею Е. И. Носыревой / отв. ред. Д. Г. Фильченко. М., 2020. С. 84–95.

Халатов С. А. К вопросу о роли прокурора в рассмотрении судами гражданских дел : теория и судебная практика // Закон. 2017. № 3. С. 69–81.

References

Vorobiev T. N. Theoretical and practical problems of the participation of the prosecutor in civil proceedings: dis. ... Cand. jurid. sciences. Saratov, 2019.

Civil procedure: a textbook for students of higher law schools / D. B. Abushenko [et al.] ; otv. ed. V. V. Yarkov. 10th ed., Rev. and add. M. : Statut, 2017. 702 p.

Zhuikov V. M. Dispositive principle in civil proceedings // Ros. justice. 2003. № 7. P. 24.

Izotova L. N. Participation of the prosecutor in the arbitration process // EZh-Lawyer. 2013. № 40. P. 3.

Kazarina T. N. The prosecutor as a subject of civil procedural legal relations in the context of the unification of the procedural legislation of the Russian Federation // Russian judge. 2021. № 2. P. 3–6 ; № 3. P. 6–10.

Klabukov I. S. Improving scientific approaches to the foundations of the classification of the principles of civil procedural law // Arbitration and civil process. 2020. № 10. P. 3–7.

Sentsov I. A. Competitiveness in civil proceedings in Russia: bourgeois, Soviet, modern // Judicial and non-judicial forms of protection of civilians right. Collection of articles for the anniversary of E.I. Nosyreva. Resp. editor D. G. Filchenko. M., 2020. P. 84–95.

Khalatov S. A. On the question of the role of the prosecutor in the consideration of civil cases by courts: theory and judicial practice // Zakon. 2017. № 3. P. 69–81.

Для цитирования:

Сенцов И. А. Прокурор в состязательном гражданском процессе России // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 140–146. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3701

Recommended citation:

Sentsov I. A. The prosecutor in Russian adversarial civil proceedings // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 140–146. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3701

Воронежский государственный университет

Сенцов И. А., преподаватель кафедры гражданского права и процесса

E-mail: nsentsova@mail.ru

Voronezh State University

Sentsov I. A., Lecturer of the Civil Law and Process Department

E-mail: nsentsova@mail.ru

УДК 347.963
DOI https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3702

ЗАЩИТА ПРОКУРОРОМ ПРАВ ДОЛЖНИКА, ВЗЫСКАТЕЛЯ И ИНЫХ ЛИЦ В ИСПОЛНИТЕЛЬНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

О. Н. Шеменева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 29 июня 2021 г.

Аннотация: *сопоставляются два вида полномочий прокурора по защите прав должника, взыскателя и иных лиц в исполнительном производстве: полномочия по надзору за законностью действий судебного пристава-исполнителя и полномочия, связанные с участием прокурора в гражданском и административном судопроизводстве в защиту слабой стороны. По результатам данного сопоставления автор приходит к выводу, что наделять прокурора правами взыскателя в исполнительном производстве на основании того, что он защищал права этой стороны в гражданском или административном производстве, было бы неправильным, поскольку и участвовать в качестве равноправной стороны исполнительного производства, и надзирать за деятельностью пристава прокурор не может. Проблема защиты прав слабого участника исполнительного производства должна решаться иным способом.*
Ключевые слова: *прокурор, судопроизводство, иск, исполнительное производство, взыскатель.*

Abstract: *the article compares two types of powers of the prosecutor to protect the rights of the debtor, recoveror and other persons in enforcement proceedings: powers to monitor the legality of the actions of the bailiff and powers related to the participation of the prosecutor in civil and administrative proceedings in defense of the weak party. Based on the results of this comparison, the author concludes that it would be wrong to confer on the prosecutor the rights of the enforcer in enforcement proceedings on the basis that he defended the rights of that party in civil or administrative proceedings, since the prosecutor cannot participate as an equal party in enforcement proceedings and supervise the activities of the bailiff. The problem of protecting the rights of a weak participant in enforcement proceedings should be solved in another way.*
Key words: *prosecutor, court proceedings, lawsuit, enforcement proceedings, recoveror.*

Эффективно функционирующая система принудительного исполнения судебных постановлений и постановлений иных органов является одной из важнейших составляющих защиты прав и законных интересов граждан, организаций публично-правовых образований и ее заключительным этапом, что отражено в ст. 2 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее – Закон об исполнительном производстве). Как неоднократно отмечалось Европейским судом по правам человека, право на суд «…было бы иллюзорным, если бы правовая система государства… допускала, чтобы судебное решение, вступившее в законную силу и обязательное к исполнению, оставалось

© Шеменева О. Н., 2021

бы недействующим в отношении одной стороны в ущерб ее интересам»[1]. Точно так же защита прав и свобод человека и гражданина, а равно охраняемых законом интересов общества и государства называется в качестве целей прокурорского надзора, в том числе надзора за исполнением законов судебными приставами в ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре).

Такая согласованность целей и задач деятельности прокуратуры, судов и иных правоприменительных органов, уполномоченных принимать постановления, являющиеся в силу ст. 12 Закона об исполнительном производстве исполнительными документами, свидетельствует о том, что участие прокурора с его интеллектуальными, организационными, властными и иными ресурсами в тех или иных формах необходимо на этапе принудительного исполнения судебных постановлений и постановлений иных органов и должностных лиц.

Полномочия прокурора на этапе исполнительного производства, в первую очередь, основываются на положениях ч. 4 ст. 19 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации» (далее – Закон об органах принудительного исполнения), согласно которой Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры осуществляют надзор за исполнением законов при осуществлении сотрудниками органов принудительного исполнения своих функций[2].

В случае выявления нарушений закона прокуроры в целях восстановления нарушенных прав граждан применяют исчерпывающие меры прокурорского реагирования как к судебным приставам-исполнителям, так и к лицам, не исполняющим их законные требования, препятствующим реализации судебных решений: вносят представления об устранении нарушений главным судебным приставам субъектов РФ с постановкой вопроса о привлечении виновных судебных приставов-исполнителей к дисциплинарной ответственности; приносят протесты вышестоящим должностным лицам на незаконные постановления судебных приставов-исполнителей; выносят мотивированные постановления о направлении материалов проверки в следственный орган при выявлении признаков преступления в действиях судебных приставов и иных лиц для решения вопроса об уголовном преследовании в соответствии с положениями п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ[3].

[1] См., например: Бурдов (Burdov) против России (Жалоба № 59498/00) : постановление Европейского суда по правам человека от 7 мая 2002 г. // Рос. газета. 2002. 4 июля.

[2] Более подробно о правовом регулировании, задачах, предмете, объектах прокурорского надзора за деятельностью судебного пристава-исполнителя и т. п. см.: Настольная книга судебного пристава-исполнителя : учеб.-практ. пособие / И. А. Аксенов [и др.] ; под ред. В. А. Гуреева, С. В. Сазанова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2017.

[3] Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами : указание Генпрокуратуры РФ от 12 мая 2009 г. № 155/7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В случае неисполнения законных требований прокурора он в соответствии с Указанием Генпрокуратуры РФ от 12 мая 2009 г. № 155/7 обязан возбуждать дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 17.7 КоАП РФ. Кроме того, прокурор вправе обращаться с различными заявлениями в суд с учетом ограничений, установленных гражданским процессуальным и арбитражным процессуальным законодательством, а также законодательством об административном судопроизводстве.

Это могут быть, во-первых, заявления об оспаривании действий (бездействия) судебного пристава исполнителя. В суд общей юрисдикции с такими административными исковыми заявлениями прокурор вправе обратиться в защиту интересов неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, а также в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд (ст. 39 КАС РФ). В арбитражный суд – если полагает, что действия пристава нарушают права и законные интересы неопределенного круга лиц или иные публичные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (абз. 1 ч. 1 ст. 52, ч. 2 ст. 198 АПК РФ)[4].

Во-вторых, прокурор вправе предъявлять исковые заявления. Помимо исковых заявлений о возмещении вреда, причиненного судебным приставом-исполнителем, о которых говорится в вышеупомянутом Указании Генпрокуратуры от 12 мая 2009 г. № 155/7, прокурор с учетом положений процессуального законодательства имеет возможность обращаться в суд со многими иными исковыми заявлениями в защиту прав должника, взыскателя и иных лиц, необходимость предъявления которых возникает на этапе принудительного исполнения судебных постановлений и постановлений иных органов:

о возмещении убытков, причиненных в результате совершения приставом исполнительных действий и (или) применения мер принудительного исполнения (ч. 2 ст. 119 Закона об исполнительном производстве, ст. 1069 ГК РФ);

об освобождении имущества от ареста или исключении его из описи. Данные требования предъявляются в случае возникновения спора, связанного с принадлежностью имущества, на которое обращается взыскание (п. 2 ст. 442 ГПК РФ, ч. 1 ст. 119 Закона об исполнительном производстве);

об отсрочке или о рассрочке взыскания исполнительского сбора, об уменьшении его размера или освобождении от взыскания исполнительского сбора (ч. 6 ст. 112 Закона об исполнительном производстве);

о признании недействительными торгов, организованных с целью реализации имущества должника и проведенных с нарушением установленного законом порядка (ст. 93 Закона об исполнительном производстве, ч. 1 ст. 499 ГК РФ);

[4] О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе : постановление Пленума ВАС РФ от 23 марта 2012 г. № 15 // Вестник ВАС РФ. 2012. № 5.

об обращении взыскания на заложенное имущество, если иной порядок обращения взыскания на данное имущество не предусмотрен законом (п. 1 ст. 349 ГК РФ, ч. 1 ст. 78 Закона об исполнительном производстве, п. 65 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 ноября 2015 г. № 50[5]);

об определении задолженности по алиментам, если определенный судебным приставом-исполнителем размер задолженности по алиментам нарушает интересы одной из сторон (п. 4 ст. 113 СК РФ, ч. 4 ст. 102 Закона об исполнительном производстве);

об освобождении от уплаты задолженности по алиментам (п. 2 ст. 114 СК РФ);

о выделе доли супруга-должника, которая причиталась бы супругу-должнику при разделе общего имущества супругов, для обращения на нее взыскания по исполнительному документу (п. 1 ст. 45 СК РФ) и др.

Перечисленные иски, как и любые другие, прокуроры вправе предъявлять преимущественно в суды общей юрисдикции в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, а также граждан, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. Указанное ограничение не распространяется на заявление прокурора, основанием для которого является обращение к нему граждан о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов в сфере трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений; защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение; обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах; охраны здоровья, включая медицинскую помощь; обеспечения права на благоприятную окружающую среду; образования (ч. 1 ст. 45 ГПК РФ).

Соответственно абсолютное большинство случаев обращения прокуроров с заявлениями в суд общей юрисдикции и в арбитражный суд ограничено «задачами и случаями защиты безгласного или неперсонифицированного общественного интереса»[6]. Иными словами, прокуроры обращаются в суд и тогда, когда обладатель спорного права или интереса сам не может этого сделать, а иные лица, призванные защищать его интересы (законные представители несовершеннолетних или недееспособных граждан; органы власти, уполномоченные защищать имущественные интересы государства и муниципальных образований, и др.), по тем или иным причинам данную обязанность не исполняют. Количество подобных

[5] О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 ноября 2015 г. № 50 // БВС РФ. 2016. № 1.

[6] О Концепции судебной реформы в РСФСР : постановление Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1801-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

заявлений, предъявляемых по инициативе прокуроров, как показывают статистические данные, значительно[7].

Это, в свою очередь, означает, что суды выносят также значительное число решений в пользу лиц, которые, будучи не в состоянии самостоятельно защищать свои права в суде, не смогут также реализовать свои права и на этапе принудительного исполнения.

Однако по смыслу действующего законодательства прокурор уже не может оказывать таким лицам содействие в реализации их прав в исполнительном производстве даже в тех случаях, когда он выступал инициатором возбуждения гражданского или административного дела в интересах таких лиц. В главе 6 Закона об исполнительном производстве «Лица, участвующие в исполнительном производстве» прокурор не упоминается. Единственное упоминание о нем в данном законе содержится в ч. 2 ст. 56, запрещающей прокурорам выступать в качестве представителей сторон исполнительного производства.

В частности, ни в ГПК РФ, ни в АПК РФ, ни в КАС РФ, ни в Законе об исполнительном производстве не содержится упоминания о прокуроре как о лице, имеющем право получить исполнительный лист и предъявлять его к исполнению. Соответственно, при буквальном толковании действующего законодательства ситуация такова, что прокурор, обратившись в суд с иском в защиту прав неопределенного круга лиц или лиц, не имеющих возможности защитить свои права самостоятельно, и добившись решения об удовлетворении заявленных требований, не имеет возможности подать заявление о возбуждении исполнительного производства. По мнению многих исследователей, такое положение вещей означает, что «…право защищено лишь формально и не получает действительной реализации»[8].

Постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ данная ситуация была скорректирована в отношении дел, отнесенных к компетенции арбитражных судов, посредством разъяснения того, что «…по ходатайству прокурора исполнительный лист, взыскателем по которому является лицо, в чьих интересах прокурор обращался в арбитражный суд, выдается прокурору, который предъявляет его к исполнению в порядке, установленном законодательством об исполнительном производстве»[9].

Применительно же к судам общей юрисдикции единообразие во взглядах по вопросу о праве прокурора предъявить исполнительный лист отсутствует. Ряд авторов, среди которых есть и сотрудники прокуратуры, со ссылкой на судебные постановления по конкретным делам утверждают, что прокурор как лицо, защищавшее права и законные интересы другого лица в судебном порядке, вправе выступить и инициатором возбуждения

[7] См.: Данные судебной статистики Судебного департамента при Верховном Суде РФ. URL: http://www.cdep.ru/index.php?id=79

[8] *Глухова М. Н.* К вопросу об участии прокурора в исполнительном производстве по жилищным делам // Исполнительное право. 2014. № 4. С. 5–8.

[9] О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе : постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 23 марта 2012 г. № 15 // Вестник ВАС РФ. 2012. № 5.

исполнительного производства по данному делу[10]. Это мнение возможно рассматривать в качестве официальной позиции Генпрокуратуры РФ: «…исполнительные документы, подлежащие выдаче прокурору как взыскателю, для контроля за их исполнением направлять в подразделение прокуратуры, осуществляющее организацию надзора за деятельностью судебных приставов по исполнению судебных постановлений»[11].

Другие авторы полагают, что такого права у прокурора нет, и его необходимо предоставить ему путем внесения дополнений в действующее законодательство[12].

Разногласия по данному вопросу, как утверждалось в вышеуказанных работах, наблюдаются и внутри системы судов общей юрисдикции, где вопрос о праве прокурора получать и предъявлять исполнительный лист сам по себе становится предметом судебных споров.

Так, решением Центрального района г. Кемерово были удовлетворены исковые требования прокурора Заводского района в интересах Д. о предоставлении жилого помещения. На основании решения был выдан исполнительный лист. Администрация г. Кемерово (должник) обратилась в суд с заявлением об отзыве исполнительного листа в связи с тем, что в качестве взыскателя в исполнительном листе указан не материальный истец – Д., а прокурор. Определением Центрального районного суда г. Кемерово требование удовлетворено. Судебная коллегия по гражданским делам Кемеровского областного суда данное определение отменила по причине того, что «…суд не учел, что действующим законодательством предусмотрено лишь одно законное основание для отзыва судом исполнительного листа в соответствии с ч. 4 ст. 428 ГПК РФ. В данном случае оснований для отзыва исполнительного листа не имеется. Данными нормами права возможность должника обратиться с заявлением об отзыве исполнительного листа не предусмотрена. Иные вопросы, касающиеся правильности исполнительных документов разрешаются в ином порядке»[13].

Думается, что данная ситуация требует вмешательства законодателя и устранения обозначенных сомнений посредством внесения в действующее законодательство положений, прямо указывающих на то, что прокурор,

[10] См., например: *Семенова А. А.* К вопросу об участии прокурора в исполнении судебных решений по делам, связанным с применением последствий признания недействительными сделок по отчуждению жилых помещений // Исполнительное право. 2010. № 4. С. 16–20 ; *Федотова Ю. Г.* Предъявление прокурором исполнительных листов к исполнению : к вопросу об исполнении судебных постановлений как стадии гражданского процесса // Современное право. 2013. № 11. С. 103–107.

[11] Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве : приказ Генпрокуратуры России от 11 января 2021 г. № 2 // Законность. 2021. № 2.

[12] См., например: *Гришин А. В.* Прокурор в исполнительном производстве по делам о защите прав и интересов несовершеннолетних // Практика исполнительного производства. 2008. № 4. С. 15–19 ; *Волков С. С.* Правовой статус прокурора как участника правоотношений в сфере принудительного исполнения судебных актов // Законность. 2017. № 6. С. 22–24.

[13] Апелляционное определение Кемеровского областного суда от 7 мая 2015 г. № 33-4896. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

обратившийся в суд с заявлением в защиту прав других лиц, вправе получать и предъявлять к исполнению исполнительный лист.

В литературе распространено также мнение о том, что прокурора, обращавшегося в суд, необходимо отнести к лицам, участвующим в исполнительном производстве, с наделением его соответствующими полномочиями по защите прав и интересов взыскателя[14]. Отсутствие данных полномочий у прокурора в отличие от рассмотренного выше права на предъявление исполнительного листа почти не вызывает споров в теории и на практике. Те же немногие авторы, которые полагают, что прокурор вправе не только обратиться с заявлением о возбуждении исполнительного производства, но и участвовать в нем, основывают свое мнение на теоретическом представлении о том, что исполнительное производство является завершающей стадией гражданского процесса[15].

При этом сопоставление норм процессуального права, которые при иных условиях могли бы быть примером регламентации отдельных полномочий прокурора в исполнительном производстве с иными – более поздними и (или) специальными нормами законодательства об исполнительном производстве, свидетельствует о том, что у законодателя не было намерения предоставлять прокурору соответствующее право. Например, ст. 202 ГПК РФ, ч. 1 ст. 179 АПК РФ, ч. 1 ст. 185 КАС РФ, расположенные в главах, посвященных решению суда, говорят, что любое лицо, участвовавшее в деле (к которым относится и прокурор), вправе обратиться с заявлением о разъяснении решения суда. При этом специальные нормы – ст. 443 ГПК РФ, ст. 355 КАС РФ «Разъяснение исполнительного документа» и ч. 1 ст. 32 Закона об исполнительном производстве – ему такого права не дают, так как содержат указание о том, что с заявлением о разъяснении исполнительного документа вправе обратиться только взыскатель, должник и судебный пристав-исполнитель.

Кроме того, вызывает сомнение и сама целесообразность наделения прокурора правами участника исполнительного производства, а точнее – правами взыскателя по причине того, что он, как отмечалось выше, осуществляет надзор за деятельностью судебного пристава-исполнителя.

В отличие от гражданского, арбитражного и административного судопроизводства, основанных на принципе состязательности и требующих довольно инициативного поведения сторон, исполнительное производство требует активных действий преимущественно от судебного пристава-исполнителя. Именно от его работы зависит своевременность, эффективность и вообще реальность принудительного исполнения. Поэтому при исполнении большинства исполнительных листов, выданных во исполнение решений по искам прокуроров в защиту слабой стороны, прокурору не нужно предпринимать активных действий для защиты прав теперь уже взыскателя. Это вполне способен сделать другой представитель государства – судебный пристав-исполнитель. Прокурорам на этом этапе до-

[14] См., например: *Валеев Д. Х.* Процессуальное положение лиц, участвующих в исполнительном производстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 1999 ; *Волков С. С.* Указ. соч. ; *Гришин А. В.* Указ. соч. ; и др.

[15] См., например: *Семенова А. А.* Указ. соч.

статочно надзорных полномочий, использовать которые им, собственно, и предписывается в п. 4.3 процитированного выше приказа Генпрокуратуры России от 11 января 2021 г. № 2.

Таким образом, вышеизложенное, конечно, не означает, что лица, в защиту прав которых прокурор обращался в суд, вообще не нуждаются в содействии в осуществлении ими своих прав взыскателя со стороны иных лиц. Такие ситуации вполне возможны, и данная проблема понимается в отношении различных категорий взыскателей[16]. Однако это является поводом для разработки специальных механизмов защиты их прав самими судебными приставами-исполнителями, а возможно, и иными должностными лицами, органами и организациями.

Наделение же прокурора правами стороны исполнительного производства на основании того, что он участвовал в роли «процессуального истца» в гражданском или административном судопроизводстве, хотя и кажется логичным, вряд ли было бы правильным. Исполнительное производство, являющееся завершающим этапом защиты прав, все же не является частью судопроизводства. На этом этапе складываются отношения различной отраслевой принадлежности[17] и, в первую очередь, административные правоотношения с участием судебного пристава-исполнителя как властного субъекта, деятельность которого в отличие от деятельности суда составляет объект прокурорского надзора. Соответственно, и участвовать в качестве равноправной стороны исполнительного производства, и надзирать за деятельностью пристава прокурору вряд ли возможно с учетом тех принципов, на которых строится деятельность прокуратуры и других органов государственной власти.

---

[16] См.: *Стрельцова Е. Г.* Приватизация правосудия. М., 2019. С. 186–189.

[17] Подробнее о системе правоотношений в исполнительном производстве см.: *Мокроусова К. А.* Система правоотношений в исполнительном производстве // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2018. № 3. С. 143–151.

Библиографический список

Валеев Д. Х. Процессуальное положение лиц, участвующих в исполнительном производстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 1999. 26 с.

Волков С. С. Правовой статус прокурора как участника правоотношений в сфере принудительного исполнения судебных актов // Законность. 2017. № 6. С. 22–24.

Глухова М. Н. К вопросу об участии прокурора в исполнительном производстве по жилищным делам // Исполнительное право. 2014. № 4. С. 5–8.

Гришин А. В. Прокурор в исполнительном производстве по делам о защите прав и интересов несовершеннолетних // Практика исполнительного производства. 2008. № 4. С. 15–19.

Мокроусова К. А. Система правоотношений в исполнительном производстве // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2018. № 3. С. 143–151.

Настольная книга судебного пристава-исполнителя : учеб.-практ. пособие / И. А. Аксенов [и др.] ; под ред. В. А. Гуреева, С. В. Сазанова. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Статут, 2017. 1056 с.

Семенова А. А. К вопросу об участии прокурора в исполнении судебных решений по делам, связанным с применением последствий признания недействительными сделок по отчуждению жилых помещений // Исполнительное право. 2010. № 4. С. 16–20.

Стрельцова Е. Г. Приватизация правосудия. М. : Проспект, 2019.

Федотова Ю. Г. Предъявление прокурором исполнительных листов к исполнению : к вопросу об исполнении судебных постановлений как стадии гражданского процесса // Современное право. 2013. № 11. С. 103–107.

References

Valeev D. Kh. Procedural position of persons participating in enforcement proceedings: Author's abstract. dis …Cand. jurid sciences. Kazan, 1999. 26 p.

Volkov S. S. Legal status of the prosecutor as participant in legal relations in the field of compulsory execution of judicial acts // Legality. 2017. № 6. P. 22–24.

Glukhova M. N. On the question of the participation of the prosecutor in enforcement proceedings on housing cases // Executive Law. 2914. № 4. P. 5–8.

Grishin A. V. Prosecutor in enforcement proceedings for the protection of the rights and interests of minors // Practice of enforcement proceedings. 2008. № 4. P. 15–19.

Mokrousova K. A. The system of legal relations in enforcement proceedings // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2018. № 3. P. 143–151.

Handbook of bailiff-executor : a training manual / I. A. Aksenov [et al.]; ed. V. A. Gureeva, S. V. Sazanov. 3rd ed., Rev. and add. M. : Statut, 2017. 1056 p.

Semenova A. A. On the question of the participation of the prosecutor in the execution of court decisions in cases related to the application of the consequences of invalidating transaction for the alienation of residential premises // Executive Law. 2010. № 4. P. 16–20.

Streltsova E. G. The privatization of jstice. M. : Prospekt, 2019.

Fedotova Yu. G. Presentation by the prosecutor of writs of execution for execution: on the issue of the execution of court decisions as a stage of civil procedure // Modern Law. 2013. № 11. P. 103–107.

Для цитирования:

Шеменева О. Н. Защита прокурором прав должника, взыскателя и иных лиц в исполнительном производстве // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 147–155. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3702

Recommended citation:

Shemeneva O. N. Prosecutors protection of the debtors, recoverors and other persons rights in enforcement proceedings // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 147–155. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3702

Воронежский государственный университет

Шеменева О. Н., доктор юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса

E-mail: shon_in_law@mail.ru

Voronezh State University

Shemeneva O. N., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor of the Civil Law and Process Department

E-mail: shon_in_law@mail.ru

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3703

ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРАТУРЫ В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ: ПРОБЛЕМЫ НОВОГО НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Ю. Б. Носова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 28 октября 2021 г.

Аннотация: *анализируются нормативные положения, устанавливающие формы и методы осуществления деятельности прокуратуры в рамках организации и реализации государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Определяется сущность, роль и значение полномочий прокуратуры в сфере организации контрольно-надзорной деятельности.*
Ключевые слова: *прокуратура, полномочие, государственный контроль (надзор), муниципальный контроль, согласование, требование прокурора, контрольное (надзорное) мероприятие.*

Abstract: *analyzed the normative provisions that establish the forms and methods of carrying out the activities of the prosecutor's office in the framework of the organization and realization of state control (supervision) and municipal control. Determined the essence, role and value of authorities of the prosecutor's office in the sphere of organization control and supervisory activities.*
Key words: *prosecutor's office, authority, state control (supervision), municipal control, approval, prosecutor's request, control (supervisory) measure.*

Масштабное реформирование контрольно-надзорной деятельности, выразившееся, в частности, в принятии Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле)»[1] (далее – Закон № 248-ФЗ) и внесении изменений в ряд других нормативных правовых актов, не могло не затронуть вопросов реализации полномочий прокуратуры в сфере организации и координации государственного контроля (надзора). Это, в свою очередь, потребовало принятия приказов Генеральной прокуратуры РФ от 2 июня 2021 г. № 294 «О реализации Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», а также от 8 июля 2021 г. № 135 «О реализации в органах военной прокуратуры Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Вместе с тем, поскольку в отношении отдельных видов

[1] Здесь и далее все ссылки на нормативно-правовые акты приводятся по справ.-правовой системе «КонсультантПлюс».

© Носова Ю. Б., 2021

государственного контроля (надзора) продолжают действовать положения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», прокуроры должны также руководствоваться в своей деятельности приказом Генеральной прокуратуры РФ от 27 марта 2009 г. № 93 «О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Заметим, что еще по поводу Закона № 294-ФЗ в литературе отмечалось, что он является одним из самых сложных в правоприменительной практике, поскольку допускает ряд исключений из сферы своего регулирования, предусматривает возможность специального регулирования, а также содержит много бланкетных норм, отсылающих к подзаконным нормативным правовым актам[2]. Новый Закон № 248-ФЗ был призван устранить несистемность и пробельность правового регулирования государственного контроля (надзора), муниципального контроля, упростить контрольно-надзорную деятельность, создав полноценную защиту прав контролируемых лиц, что в целом должно обеспечить законность, прозрачность и эффективность контрольно-надзорной деятельности, а также снижение количества споров при осуществлении контроля[3]. Но, к сожалению, этого не случилось, ведь даже беглый взгляд на указанный нормативный акт, позволяет увидеть значительные несовершенства закона и с точки зрения юридической техники, и в сущностном отношении. Справедливости ради следует отметить, что полномочия прокурора в отношении организации деятельности контрольно-надзорных органов в меньшей степени были затронуты реформированием, однако и в этом смысле вопросов осталось больше, чем ответов.

Это объясняется тем, что, несмотря на то что прокуратура в течение достаточно длительного времени наделена определенными полномочиями организационного характера в сфере государственного контроля (надзора) и муниципального надзора, правовая природа данного направления деятельности прокуроров до сих пор не имеет абсолютной ясности.

Настоящая статья представляет собой попытку ответить на вопрос, каково предназначение и сущность полномочий прокурора в рамках кон-

[2] См., например: *Мицкевич Л. А., Васильева А. Ф.* Современное состояние института государственного контроля (надзора) в сфере предпринимательской деятельности // Государство и право. 2015. № 10. С. 34–44 ; *Добробаба М. Б.* Контроль за деятельностью государственных (муниципальных) учреждений : нормативно-правовое регулирование и проблемы практической реализации // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства : материалы V Всероссийской науч.-практ. конф. Н. Новгород, 2019. С. 428.

[3] Пояснительная записка «К проекту федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного и муниципального контроля (надзора)».

трольно-надзорной деятельности, осуществляемой различными органами государственной власти и местного самоуправления. Установление роли и места прокуратуры в системе государственного контроля (надзора) необходимо, в свою очередь, для определения эффективности функционирования всего контрольно-надзорного механизма, а также способности обеспечить решение возложенных на этот государственно-правовой институт общественно важных задач.

На то, что в зоне пристального внимания прокуроров должна оставаться защита прав добросовестных предпринимателей и снижения административного давления на бизнес, неоднократно обращал внимание Генеральный прокурор РФ. Так, в 2020 г. в связи с выявлением в этой сфере почти 200 тыс. нарушений к дисциплинарной ответственности было привлечено свыше 36 тыс. виновных должностных лиц. Кроме того, из ежегодного сводного плана проверок исключено около 200 тыс. проверочных мероприятий, т. е. более половины запланированных контролерами, отказано в согласовании 40 % внеплановых проверок[4]. Указанные данные с достаточной степенью очевидности свидетельствуют о чрезвычайной важности, актуальности и адекватности полномочий прокуратуры существующей практике организации и проведения контрольно-надзорных мероприятий.

Для решения поставленных в настоящем исследовании задач необходимо, прежде всего, обратиться к анализу нормативных положений, устанавливающих формы и методы осуществления деятельности прокуратуры в рамках организации и реализации государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Впервые о необходимости предоставления несвойственных прокуратуре распорядительных полномочий было указано в Указе Президента от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности», подп. «а» п. 1 которого Правительству РФ было поручено разработать проект федерального закона, предусматривающего, что внеплановые мероприятия в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства должны проводиться органами государственного или муниципального контроля после согласования с прокурором субъекта РФ. Как отмечалось в литературе, выбор органов прокуратуры в контексте обозначенных задач основан на доверии общества к прокурорам, которые в историческом прошлом успешно выполняли роль компенсаторного механизма, восполняющего изъяны в деятельности органов специализированного управления, не давая возможности последним уклониться от обозначенной в законе цели[5].

[4] Доклад Генерального прокурора Российской Федерации И. Краснова на расширенном заседании коллегии, посвященном итогам работы органов прокуратуры за 2020 год и задачам по укреплению законности и правопорядка на 2021 год. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=59741739

[5] См.: *Казарина А. Х.* Согласие прокурора на внеплановую проверку субъектов малого и среднего предпринимательства : правовая природа и сущностные черты // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2009. № 2 (10). С. 14.

Далее, в ходе развития и совершенствования законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, нормы об участии прокуратуры в организации контрольно-надзорной деятельности последовательно появлялись в содержании нормативных правовых актов.

Так, при принятии Закона № 294-ФЗ в нем была закреплена норма о необходимости согласования органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля внеплановой выездной проверки в отношении субъектов малого или среднего предпринимательства с органами прокуратуры.

Впоследствии, при внесении изменений в указанный нормативный правовой акт, обязанность согласования внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры была распространена на случаи проведения проверок в отношении всех индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, а не только субъектов малого и среднего предпринимательства[6].

Изменениями, внесенными другим федеральным законом[7], органам прокуратуры были предоставлены новые полномочия по рассмотрению проектов ежегодных планов проведения плановых проверок органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля на предмет законности включения в них объектов контроля (надзора), а также по обобщению поступивших ежегодных планов и направлению их в Генеральную прокуратуру РФ для формирования ежегодного сводного плана проведения плановых проверок.

Согласно новой редакции Закона № 294-ФЗ[8] основанием проведения внеплановой проверки стал приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

В соответствии с очередными дополнениями в Закон № 294-ФЗ Генеральная прокуратура РФ была наделена статусом оператора единого реестра проверок, созданного в целях обеспечения учета проводимых при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля проверок, а также их результатов[9].

[6] О внесении изменения в статью 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» : федер. закон от 26 апреля 2010 г. № 66-ФЗ.

[7] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления : федер. закон от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ.

[8] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ.

[9] О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственно-

В связи с внесением вышеуказанных изменений в федеральное законодательство и возложением на органы прокуратуры новых полномочий в сфере организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля Генеральным прокурором РФ был издан приказ от 27 марта 2009 г. № 93 «О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[10]. Названным приказом утверждены порядок согласования в органах прокуратуры проведения внеплановых выездных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, решение о согласовании и об отказе в согласовании проведения внеплановой выездной/документарной проверки, требование о проведении внеплановой проверки и порядок его направления.

В новом законе № 248-ФЗ были закреплены аналогичные предусмотренным законом № 294-ФЗ полномочия прокуратуры, но уже применительно к новым видам контрольно-надзорных мероприятий.

Во-первых, Генеральная прокуратура является теперь оператором единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий, который создается в целях учета проводимых контрольными (надзорными) органами профилактических мероприятий, контрольных (надзорных) мероприятий, принятых мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) по восстановлению правового положения, существовавшего до таких нарушений, учета решений и действий должностных лиц контрольных (надзорных) органов, решений контрольных (надзорных) органов, принятых при проведении мероприятий и принятии мер, а также принятых по итогам рассмотрения жалоб контролируемых лиц, обеспечения взаимодействия контрольных (надзорных) органов и органов прокуратуры в рамках планирования и согласования проведения контрольных (надзорных) мероприятий, а также учета информации о жалобах контролируемых лиц.

Во-вторых, основанием для проведения контрольных (надзорных) мероприятий согласно ст. 57 Закона № 248-ФЗ является требование прокурора о проведении контрольного (надзорного) мероприятия в рамках надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям. В соответствии со ст. 63 указанного нормативного акта требование прокурора должно содержать сведения о виде контрольного (надзорного) мероприятия, сроке его проведения, о материалах и обращениях, которые содержат сведения о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда

го контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 31 декабря 2014 г. № 511-ФЗ.

[10] О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» : приказ Генеральной прокуратуры РФ от 27 марта 2009 г. № 93.

(ущерба) охраняемым законом ценностям и в рамках которых определяется предмет контрольного (надзорного) мероприятия.

Примечательно, что указанная норма налагает на прокурора обязанности по выбору вида контрольно-надзорного мероприятия, которое следует провести в каждом конкретном случае, что в свою очередь требует четкого и недвусмысленного понимания прокурором сущности, хода и потенциальных результатов всех видов контрольно-надзорных мероприятий, а также знания Положения о конкретном виде государственного контроля (надзора), которым закрепляются виды контрольно-надзорных мероприятий, реализуемых в рамках этого вида контроля (надзора). Такое нормативное положение вряд ли может быть признано правильным и оправданным, учитывая специфичность отдельных видов государственного контроля (надзора) и недопустимость вмешательства прокуратуры в решение вопросов, отнесенных к компетенции органов государственного контроля (надзора).

Эта же статья закона применительно к порядку направления прокурором требования о проведении контрольного (надзорного) мероприятия в рамках надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям отсылает к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации»[11], в котором данная норма появилась совсем недавно в связи с внесением обусловленных реформированием контрольно-надзорной деятельности изменений в целый ряд нормативных актов[12]. Статья 22 закона о прокуратуре в новой редакции закрепила такое полномочие прокурора, как требование о проведении контрольного (надзорного) мероприятия, которое направляется в уполномоченные контрольные (надзорные) органы на основании поступивших в органы прокуратуры материалов и обращений, свидетельствующих о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Порядок направления прокурором требования о проведении контрольного (надзорного) мероприятия в рамках надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям устанавливается приказом Генпрокуратуры России от 2 июня 2021 г. № 294[13].

В-третьих, в соответствии со ст. 61 Закона № 248-ФЗ планы проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год, формируемые контрольными (надзорными) органами, подлежат

[11] О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1.

[12] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» : федер. закон от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ.

[13] О реализации федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» : приказ Генеральной прокуратуры РФ от 2 июня 2021 г. № 294.

согласованию с органами прокуратуры, которые рассматривают проекты таких планов на предмет законности включения или не включения в них плановых контрольных (надзорных) мероприятий и вносят предложения уполномоченным должностным лицам контрольных (надзорных) органов об устранении выявленных замечаний. Порядок рассмотрения органами прокуратуры проектов ежегодных планов контрольных (надзорных) мероприятий и определения органа прокуратуры для согласования указанных планов устанавливается тем же приказом Генпрокуратуры.

В-четвертых, ст. 66 Закона № 248-ФЗ устанавливает, что в случае, если внеплановое контрольное (надзорное) мероприятие может быть проведено только после согласования с органами прокуратуры, указанное мероприятие проводится после такого согласования. Порядок согласования контрольным (надзорным) органом с прокурором проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия, а также типовые формы заявления о согласовании с прокурором проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия и решения прокурора о результатах его рассмотрения устанавливаются вышеуказанным приказом Генпрокуратуры. При этом, если основанием для проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия являются сведения о непосредственной угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, внеплановое контрольное (надзорное) мероприятие проводится незамедлительно (в течение двадцати четырех часов после получения соответствующих сведений) без согласования, но с извещением об этом органа прокуратуры.

Обращает на себя внимание то, что в Законе № 294-ФЗ не закреплен перечень контрольных (надзорных) мероприятий, требующих согласования с прокуратурой. В различных статьях федерального закона (ст. 67–73), посвященных отдельным контрольно-надзорным мероприятиям с использованием взаимодействия с контролируемым лицом, указано на необходимость согласования с органами прокуратуры всех внеплановых мероприятий (контрольной закупки, мониторинговой закупки, выборочного контроля, инспекционного визита, рейдового осмотра, выездной проверки), за исключением документарной проверки. Представляется, что с точки зрения законодательной техники целесообразным было бы закрепление соответствующего положения в одной статье Закона № 294-ФЗ, например ст. 66, посвященной организации проведения контрольных (надзорных) мероприятий.

Кроме того, согласно ст. 87 указанного закона согласование контрольного (надзорного) мероприятия с органами прокуратуры влечет необходимость направления акта контрольного (надзорного) мероприятия в органы прокуратуры посредством единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий непосредственно после его оформления.

В-пятых, ст. 91 Закона № 294-ФЗ прокуратуре предоставлено полномочие обращения в контрольный (надзорный) орган, вышестоящий орган или суд с представлением или заявлением об отмене решения, принятого по результатам контрольного (надзорного) мероприятия, проведенного с грубым нарушением требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля, пред-

усмотренным ч. 2 ст. 91 Закона № 294-ФЗ. При этом, после признания недействительными результатов контрольного (надзорного) мероприятия, проведенного с грубым нарушением требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля, повторное внеплановое контрольное (надзорное) мероприятие в отношении данного контролируемого лица может быть проведено только по согласованию с органами прокуратуры вне зависимости от вида контрольного (надзорного) мероприятия и основания для его проведения.

Проведенный анализ предоставленных прокуратуре полномочий в сфере организации и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля позволяет предположить, что такой элемент компетенции органично вписывается в единый механизм правозащитной деятельности прокуратуры.

Наряду с этим, необходимо отметить, что в литературе не достигнуто единства в понимании сущности таких полномочий, определении их в качестве составляющей функции, вида, направления деятельности прокуратуры[14] или формы взаимодействия прокуратуры и контрольно-надзорных органов[15]. Представляется, что система таких полномочий прокуратуры вполне отвечает признакам отдельной функции прокуратуры или координационного направления ее деятельности.

Вместе с тем организационно-надзорные полномочия прокуратуры – это важнейший элемент единого механизма государственного контроля (надзора), позволяющего обеспечить законность в деятельности самих контролирующих органов. Рассредоточенность государственного контроля (надзора) обусловливает необходимость отведения координационно-надзорной роли такому государственному органу, который отвечает признакам всеобщности и единства. В настоящее время такие характеристики прокурорского надзора, как универсальность, централизация, надведомственность и независимость, позволяют ответить на совершенно справедливо поставленный в литературе вопрос: кто должен контролировать самих контролеров? Ответ вполне очевиден – прокуратура.

При этом значение полномочий прокуратуры в сфере организации и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля проявляется в следующем:

1) данные полномочия выступают в качестве средства обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов, осуществляющих государственный контроль (надзор), повышения их ответственности;

[14] См., например: *Бессарабов В. Г.* Функции современной российской прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2009. № 1 (9). С. 23 ; *Казарина А. Х.* Согласие прокурора на внеплановую проверку субъектов малого и среднего предпринимательства : правовая природа и сущностные черты // Там же. № 2 (10). С. 12, 15.

[15] См.: *Саулин М. Ю.* Взаимодействие органов прокуратуры с другими государственными органами и правозащитными организациями при осуществлении надзора за исполнением законодательства о животном мире // Общество : политика, экономика, право. 2014. № 1. С. 162–163.

2) реализация указанных полномочий направлена на обеспечение правовой определенности в решении вопроса разграничения контрольно-надзорных полномочий, устойчивости, упорядоченности и в конечном счете эффективности государственного управления;

3) осуществление рассматриваемых полномочий прокуратуры связано с необходимостью формирования полноценных институтов правового государства, характеризующихся законностью, обоснованностью, открытостью, прозрачностью, взаимоконтролем и соразмерностью вмешательства в ходе государственного контроля (надзора);

4) опосредованно такая функция прокуратуры служит целям защиты прав личности и публичных интересов общества и государства, обеспечения единства и укрепления законности и правопорядка в широком смысле.

Библиографический список

Бессарабов В. Г. Функции современной российской прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2009. № 1 (9). С. 19–24.

Добробаба М. Б. Контроль за деятельностью государственных (муниципальных) учреждений : нормативно-правовое регулирование и проблемы практической реализации // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства : материалы V Всероссийской науч.-практ. конф. Н. Новгород, 2019. С. 427–437.

Казарина А. Х. Согласие прокурора на внеплановую проверку субъектов малого и среднего предпринимательства : правовая природа и сущностные черты // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2009. № 2 (10). С. 11–16.

Мицкевич Л. А., Васильева А. Ф. Современное состояние института государственного контроля (надзора) в сфере предпринимательской деятельности // Государство и право. 2015. № 10. С. 34–44.

Саулин М. Ю. Взаимодействие органов прокуратуры с другими государственными органами и правозащитными организациями при осуществлении надзора за исполнением законодательства о животном мире // Общество : политика, экономика, право. 2014. № 1. С. 161–167.

References

Bessarabov V. G. Functions of the modern Russian prosecutor's office // Bulletin of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation. 2009. № 1 (9). P. 19–24.

Dobrobaba M. B. Control over the activities of statеь (municipal) institutions: normative legal regulation and problems of practical implementation // Topical issues of control and supervision in socially significant spheres of activity of society and the state. Materials of the V All-Russian scientific-practical conference. N. Novgorod, 2019. P. 427–437.

Kazarina A. K. Consent of the prosecutor to unscheduled check small and medium-sized businesses: the legal nature and essential features // Bulletin of the Academy of the General Prosecutor's Office Russian Federation. 2009. № 2 (10). P. 11–16.

Mitskevich L. A., Vasilieva A. F. The current state of the institute state control (supervision) in the field of entrepreneurial activities // State and law. 2015. № 10. P. 34–44.

Saulin M. Yu. Interaction of the prosecution bodies with other state authorities and human rights organizations in supervising of the wildlife protection laws implementation // Society: politics, economics, law. 2014. № 1. P. 161–167.

Для цитирования:

Носова Ю. Б. Полномочия прокуратуры в сфере организации и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : проблемы нового нормативного правового регулирования // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 156–165. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3703

Recommended citation:

Nosova Yu. B. Credentials of the prosecutor's office in the sphere of the organization and implementation of state control (supervision) and municipal control : problems of the new normative legal regulation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 156–165. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3703

Воронежский государственный университет

Носова Ю. Б., кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права, доцент кафедры административного и административного процессуального права

E-mail: yulia_sh81@mail.ru

Voronezh State University

Nosova Yu. B., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Labor Law Department, Associate Professor of the Administrative and Administrative Procedural Law Department

E-mail: yulia_sh81@mail.ru

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3704

ПРОБЛЕМЫ ПРЕДЪЯВЛЕНИЯ ПРОКУРОРОМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ИСКОВ В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ

В. В. Гриценко

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 4 октября 2021 г.

Аннотация: *рассматриваются отдельные проблемы предъявления прокурором административных исков в информационной сфере. Обосновывается необходимость повышения активности прокуратуры в выявлении нарушений в информационном пространстве и повышении оперативности предъявления исковых заявлений в суд.*
Ключевые слова: *прокурор, административный иск, информация, информационно-телекоммуникационные технологии, цифровые технологии, сеть «Интернет», информационная система.*

Abstract: *the article discusses certain problems of the prosecutor's submission of administrative claims in the information sphere. The need to increase the activity of the prosecutor's office in identifying violations in the information space and increasing the efficiency of filing claims with the court is substantiated.*
Key words: *prosecutor, administrative claim, information, information and telecommunication technologies, digital technologies, Internet, information system.*

Конституционное право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом не только закреплено ч. 4 ст. 29 Конституции РФ[1], но и гарантировано деятельностью органов, входящих в единую систему публичной власти, особое место в которой занимает прокуратура РФ, несмотря на неопределенность ее правового статуса ни в Конституции РФ, ни в Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»[2].

С. А. Осетров, критикуя «не вполне удачную формулировку» ст. 10 Конституции РФ, закрепляющую принцип разделения власти на три ветви, подчеркивает, что прокуратура «в действительности обладает зна-

[1] Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020. URL: http://www.pravo.gov.ru, 04.07.2020

[2] Согласно ст. 2 данного закона под единой системой публичной власти понимается совокупность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов, органов местного самоуправления (см.: О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. 3). Ст. 8039).

© Гриценко В. В., 2021

чительными и реальными полномочиями вне зависимости от толкования» данной статьи[3].

Согласно ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 01.07.2021) «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура РФ представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции[4].

Несмотря на отсутствие четкой определенности правового статуса прокурора, роль прокуратуры значительно возрастает в системе публичной власти, в различных сферах публичного управления[5], и поэтому регламентация правоотношений происходит на стыке взаимодействий правовых норм различной отраслевой направленности: конституционного права, административного права, прокурорского надзора, информационного права и т. д.

Анализируя итоги конституционной реформы 2020 г., А. Ю. Винокуров предполагает, что «в обозримой перспективе прокуратура Российской Федерации получит реальный карт-бланш в вопросах укрепления законности», выразившийся в усилении «арсенала полномочий прокуроров»[6]. Следует отметить, что вопрос о полномочиях прокурора имеет дискуссионный теоретико-прикладной характер[7].

---

[3] См.: *Осетров С. А.* Российская модель разделения власти : конституционное поправление // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 6. С. 11.

[4] О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 01.07.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472 ; 2021. № 27 (ч.1). Ст. 5093.

[5] См.: *Бывальцева С., Макарова Н.* Особенности рассмотрения заявления прокурора о признании информации, распространенной посредством сети «Интернет», запрещенной к распространению // Законность. 2018. № 10. С. 17–19 ; *Галяшина Е. И., Никишин В. Д.* Особенности административных дел о признании информационных материалов экстремистскими и их экспертиза в аспекте безопасности интернет-коммуникации // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 7. С. 159–167 ; *Шакирьянов М.* Взаимодействие прокуроров с гражданами через портал Госуслуг // Законность. 2020. № 11 (1033). С. 37–39 ; *Ергашев Е. Р.* Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина как самостоятельное направление прокурорской деятельности // Там же. 2021. № 6 (1040). С. 18–23 ; *Снежко О. А.* Обеспечение права на достоверную информацию в цифровом пространстве // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 6. С. 38–43 ; *Лапшин И.* Квалификация административных правонарушений, связанных с невыполнением требований прокурора // Законность. 2020. № 2 (1024). С. 29–31 ; и др.

[6] *Винокуров А. Ю.* Поправки к Конституции Российской Федерации в контексте закрепления статусных положений о прокуратуре // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 4. С. 33.

[7] См.: *Лексин И. В.* Полномочие как категория отечественной юриспруденции : диалектика многозначности и унифицированности // Журнал российского права. 2021. Т. 25, № 4. С. 37–58.

Характеризуя конституционный статус Президента РФ в свете конституционной реформы 2020 г., Р. М. Дзидзоев указывает на возрастание роли Президента в сфере организации прокуратуры, «на повышенную централизацию» прокуратуры, но в то же время «эффективное осуществление прокуратурой Российской Федерации надзора с соблюдением Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 129 Конституции РФ), что требует независимости прокуратуры от иных органов государственной власти…»[8].

Аналогичной позиции придерживается У. Партлетт, считающий, что конституционные изменения 2020 г. приведут к тому, что прокуратура будет подчинена президентской вертикали власти[9]. По мнению А. Соболевой, поправки усилили зависимость от Президента органов прокуратуры[10], что представляется вполне логичным при слаженной деятельности единой системы органов публичной власти, с ее координацией Президентом РФ и другими органами[11].

А. Ю. Винокуров обосновывает необходимость узаконить «получившую широкое распространение в последние два года практику дачи Президентом России поручений Генеральной прокуратуре РФ о проведении надзорных проверок и иных внешнефункциональных мероприятий»[12]. Что, безусловно, нашло отражение в нормах Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле»[13].

В связи со стремительным развитием информационных, цифровых технологий, влекущих увеличение скорости передачи информации, формированием информационных систем потоки информации в глобальном правовом пространстве приобретают неуправляемый, неурегулированный характер, нарушая конституционные права граждан, и поэтому нуждаются в контроле со стороны государства, его органов. Трудно не согласиться с позицией С. А. Авакьяна о том, что «придуманы сотни способов преподнесения нам информации под видом как достоверной, так и недостоверной, которая делает личность беззащитной от Сети»[14]. По мне-

[8] *Дзидзоев Р. М.* Конституционный статус Президента Российской Федерации в свете конституционной реформы в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 36.

[9] См.: *Партлетт У.* Поправки к Конституции России 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 3 (136). С. 57.

[10] См.: *Соболева А.* Социальные права в контексте новых полномочий Президента // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 3 (136). С. 82.

[11] О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. 3). Ст. 8039.

[12] *Винокуров А. Ю.* Указ. соч. С. 33.

[13] О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007.

[14] *Авакьян С. А.* Информационное пространство знаний, цифровой мир и конституционное право // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 7. С. 26.

нию В. Н. Лопатина, «наряду с информацией и информационными системами и правами на них надо защищать и самого человека, и общество от воздействия информации»[15].

В настоящее время в юридической науке выделяют два подхода к контрольно-надзорным отношениям в информационной сфере:

1) государственный контроль информационной сферы – как составная часть обеспечения национальной безопасности и суверенитета, неотъемлемая функция любого государства и эффективный инструмент обеспечения конституционных прав и свобод граждан[16];

2) информационный контроль, характерный для всех видов и типов государств[17].

Представляется, что обеспечить реализацию прав граждан, в том числе информационных, может только система органов, использующая законные механизмы обеспечения. Основным органом указанной системы является прокуратура РФ, о чем свидетельствуют статистические данные: за шесть месяцев 2021 г. по протестам прокуроров изменено или отменено боле 19 тыс. нормативно-правовых актов, регулирующих отношения с участием хозяйствующих субъектов. Кроме того, прокуроры приняли меры к устранению свыше 135 тыс. нарушений законов в сфере защиты прав малого и среднего бизнеса[18]. В 2020 г. было заблокировано более 30 тыс. материалов интернет-ресурсов[19]. В первом полугодии 2021 г. по требованию Генерального прокурора РФ Роскомнадзор заблокировал 4,5 тыс. сайтов, в связи с чем противоправная информация удалена почти с 30 тыс. ресурсов[20]. По словам Н. Патрушева, за шесть месяцев 2021 г. в России заблокировано около 90 тыс. интернет-ресурсов, содержащих запрещенную и недостоверную информацию, экстремистские материалы, призывы к массовым беспорядкам и участию в несанкционированных митингах[21].

Полномочия прокурора в информационной сфере регламентируются различными нормативно-правовыми актами. Так, согласно ст. 15.1-1 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и защите информации» при обнаружении в информационно-телекоммуни-

[15] *Лопатин В. Н.* Информационное право : учебник. 3-е изд., изм. и доп. М., 2021. С. 372.

[16] См.: *Камалова Г. Г.* Цензура в цифровую эпоху : вопросы правового обеспечения национальной безопасности // Информационное право. 2021. № 2 (6). С. 33.

[17] См.: *Ковалева Н. Н.* Основные направления цифровизации права // Российская общественно-гуманитарная наука перед вызовами современности : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (г. Саратов, 25–26 января 2019 г.). Саратов, 2019. С. 143–151.

[18] См.: *Егоров И.* Генпрокуратура выявила массовые нарушения прав предпринимателей // Рос. газета. 2021. 11 авг.

[19] URL: https://rg.ru/2020/08/25/v-2020-godu-zablokirovali-30-tysiach-internet-resursov-s-negativnym-kontentom.html

[20] URL: ttps://www.1sn.ru/269482.html

[21] См.: *Егоров И.* Угрозы из Сети // Рос. газета. 2021. 30 сент.

кационных сетях, в том числе в сети «Интернет», информации, выражающейся в неприличной форме, которая оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность, явное неуважение к обществу, государству, официальным государственным символам РФ, Конституции РФ или органам, осуществляющим государственную власть в РФ, Генеральный прокурор РФ или его заместители обращаются в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, с требованием о принятии мер по удалению указанной информации и по ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим указанную информацию, в случае ее неудаления[22].

Новые информационные технологии используются, например, для выявления финансовых пирамид. В частности, с помощью робота, осуществляется поиск сайтов нелегальных финансовых организаций, предлагающих вложить денежные средства на сверхвыгодных условиях (под высокие проценты). При обнаружении Центральным банком такого сайта информация передается в прокуратуру, затем – в суд, который выносит решение, на основании которого Роскомнадзор обязан заблокировать сайт финансовой пирамиды[23].

Распространение коронавирусной инфекции КОВИД-19, повлекшей ухудшение санитарно-эпидемиологической ситуации в мире и России, негативно сказывающейся на здоровье граждан, повлекло распространение в сети «Интернет» продажу медицинских справок о вакцинации. В связи с чем правозащитная деятельность прокуратуры приобретает новый вектор развития в данных условиях[24].

Процессы цифровизации в России влияют на все сферы государственной и общественной жизни. При этом следует подчеркнуть, что термин «цифровые права» вошел в правовой оборот[25], а реализация конституционного права на информацию выступает в качестве объекта научных изысканий, активизация которых обусловлена внесением изменений в июле 2020 г. в Конституцию РФ и продолжающимися с тех пор изменениями российского законодательства, носящими объективный характер[26].

[22] Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в ред. от 02.07.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.

[23] См.: *Воздвиженская А.* Робот пришел в Центробанк // Рос. газета. 2019. 6 февр.

[24] См., например: *Яковлев Н. П.* Правозащитная деятельность прокуратуры в условиях новой коронавирусной инфекции // Законность. 2021. № 8 (1042). С. 34–37.

[25] См.: *Невинский В. В.* «Цифровые права» человека : сущность, система, значение // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 10. С. 30–33 ; *Чаннов С. Е.* Цифровые права и цифровые валюты как объекты правового регулирования // Информационное право. 2021. № 2 (68). С. 11–17.

[26] См.: *Нудненко Л. А.* Конституционно-правовая природа права гражданина на информацию // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 26–29 ; *Ее же.* Некоторые проблемы правовой регламентации конституционного права

Обосновывая необходимость информационных технологий в целях повышения качества управления, Н. М. Колосова и К. М. Колосов справедливо подчеркивают и «потенциальные угрозы», исходящие от этих технологий, к особо опасным они относят информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет», так как она содержит огромный объем сведений[27].

В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 01.07.2021) «О прокуратуре Российской Федерации» органы прокуратуры в связи с осуществлением ими прокурорского надзора вправе получать в установленных законодательством РФ случаях доступ к необходимой им для осуществления прокурорского надзора информации, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами, в том числе осуществлять обработку персональных данных[28].

Согласно с ч. 1 ст. 39 КАС РФ прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав неопределенного круга лиц и интересов Российской Федерации[29].

Органами прокуратуры на постоянной основе осуществляется мониторинг сети «Интернет» и интернет-ресурсов, выявляются факты размещения информации, распространение которой на территории Российской Федерации запрещено (о способах хищения коммунальных ресурсов путем установки магнитов, останавливающих работу счетчиков расхода ресурсов, способах изготовления взрывчатых веществ, взрывчатых устройств из их компонентов и т. д.).

Вместе с тем обеспечение свободного доступа неограниченного круга лиц к названной информации формирует положительное мнение о возможности совершения противоправных действий, подрывает авторитет государственной власти Российской Федерации, действующих законов.

Размещенная на сайте информация может представлять потенциальную угрозу безопасности населения и жизни лица, намеревающегося как изготовить, так и использовать запрещенную продукцию (к примеру «порох»), создает впечатление у пользователей о приемлемости и обыденности изготовления взрывчатого вещества.

В соответствии с позицией Верховного Суда РФ, изложенной в Обзоре судебной практики Верховного Суда РФ, утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ 28 марта 2018 г., в ходе подготовки административного дела о признании информации запрещенной к распространению,

гражданина на информацию // Там же. 2018. № 5. С. 40–44 ; *Ее же.* Влияние СМИ на реализацию конституционного права гражданина на свободу мысли // Там же. 2021. № 6. С. 33–37.

[27] См.: *Колосова Н. М., Колосов К. М.* Президент Российской Федерации как гарант информационной безопасности личности // Журнал российского права. 2020. № 4. С. 19.

[28] Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

[29] Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 30.04.2021, с изм. от 15.07.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

к судебному разбирательству судья определяет иных лиц, права и законные интересы которых может затронуть судебное решение (например, владельцы сайтов в сети «Интернет», авторы размещенной на них информации). В случае выявления таких лиц, установления их места нахождения (места жительства) суд привлекает их к участию в деле, извещает о времени и месте судебного заседания.

Вместе с тем на практике возникают сложности по надлежащему уведомлению ответчика (владельца) сайта о проведении проверки и последующем предъявлении копии искового заявления.

Так, если доменные имена сайтов зарегистрированы в других государствах, то установить личности и места жительства владельцев сайтов, а также привлечь их к участию в рамках дела либо затруднительно, либо не представляется возможным.

В таких случаях в качестве ответчика или заинтересованного лица привлекается уполномоченный орган в указанной сфере (например, управление Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций по Воронежской области).

В последующем копия решения суда в порядке ч. 3, 4 ст. 265.5 КАС РФ направляется в управление Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций по Воронежской области для включения сайта в сети «Интернет» в «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети «Интернет», содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено».

Данная единая автоматизированная информационная система создана в целях ограничения доступа к сайтам в сети «Интернет», содержащим информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено, согласно ст. 15.1 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»[30].

По итогам 2020 г. органами прокуратуры Воронежской области направлено в суд более 490 исковых заявлений о признании информации запрещенной. В текущем полугодии в суд направлено свыше 340 исковых заявлений.

Органами прокуратуры Воронежской области проводится активная работа по предъявлению административных исков о признании информации размещенной на сайтах сети «Интернет» запрещенной. Генеральной прокуратурой РФ и прокуратурами субъектов РФ постоянно проводятся межведомственные совещания. Так, 23 сентября 2021 г. на межведомственном совещании в прокуратуре Воронежской области

[30] Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в ред. от 02.07.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.

обсуждались вопросы противодействия экстремистской направленности[31].

Следует также отметить, что перечень субъектов, в защиту которых прокурор вправе обратиться с административным исковым заявлением, является неисчерпывающим, так как прокурор может обратиться, во-первых, в отношении защиты прав, свобод и законных интересов граждан; во-вторых, в отношении неопределенного круга лиц; в-третьих, в интересах России; в-четвертых, в интересах субъектов РФ, муниципальных образований; в-пятых, в других случаях, предусмотренных федеральными законами[32].

К сожалению, судебные решения исполняются несвоевременно. Так, по иску прокурора в Центральный райсуд Барнаула, к которому обратилась Алтайская региональная общественная организация потребителей «Народный контроль», суд вынес решение о признании размещенной на сайте маркетплейса iHerb информации, запрещенной к распространению (реклама и продажа незарегистрированных биологически активных добавок и товаров для здоровья), с немедленным исполнением решения в соответствии с ч. 4 ст. 265.5 КАС РФ. Однако данное решение осталось не исполненным. Кроме того, решение Ульяновского областного суда о блокировке мобильного приложения iHerb своевременно не исполнено, так как в сети «Интернет» оно по-прежнему работает[33].

Безусловно, заслуживает поддержки предложение А. И. Бастрыкина, обратившего особое внимание на длительный характер процесса блокировки информации на сайтах, о необходимости «максимально сократить механизм межведомственного взаимодействия» от одного-двух часов[34].

Указом Президента РФ от 5 июля 2021 г. № 403 «Об общей штатной численности органов прокуратуры Российской Федерации» численность органов прокуратуры установлена в количестве 51 319 единиц[35], но представляется, что и этой численности недостаточно в связи со стремительным распространением негативной, опасной для государства, общества, граждан информации. Масштабы информации, размещенной в Интернете, увеличивают нагрузку на сотрудников прокуратуры как на федеральном, так и на уровне субъектов РФ.

В связи с этим полномочиями по блокировке сайтов, размещенных на интернет-страницах, содержащих информацию по изготовлению взрывчатых веществ и оружия, предлагается наделить Федеральную службу

[31] URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_36/

[32] Кодекс административного производства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (с изм. и доп. от 01.07.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

[33] См.: *Некрасова Е.* Безграничное право // Рос. газета. 2021. 24 сент.

[34] См.: *Козлова Н.* Дел на миллион // Рос. газета. 2021. 26 июля.

[35] Об общей штатной численности органов прокуратуры Российской Федерации : указ Президента РФ от 5 июля 2021 г. № 403 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 28 (ч. 1). Ст. 5490.

безопасности, Министерство внутренних дел, Федеральную службу войск национальной гвардии[36].

Чаще всего блокируются сайты, на которых размещена информация о продаже поддельных справок о вакцинации и прививочных сертификатах, медицинских справок и заключений, документов об образовании; лекарственных препаратов и т. д. Поэтому представляется обоснованным увеличить штатную численность сотрудников органов прокуратуры, в полномочия которых входит осуществление контроля и надзора в информационной сфере.

Следует также отметить развитие института мер предварительной защиты по административному иску, являющегося «неотъемлемой частью административно-процессуальной формы»[37]. Глава 7 КАС РФ предусматривает меры предварительной защиты по административному иску, которые вправе принимать суд до вынесения судебного решения по административному делу в случаях, когда существует явная опасность нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту которых подано административное исковое заявление. Заявление о применении мер предварительной защиты по административному делу подается в суд до рассмотрения административного дела по существу, в то время как ходатайство о применении данных мер должно быть изложено в административном исковом заявлении[38]. Анализ норм данной главы позволяет сделать вывод, что прокурор при предъявлении административного искового заявления обладает правом ходатайствовать перед судом о применении мер предварительной защиты. В связи с этим блокировку сайтов, на которых размещена запрещенная информация, следует относить к мерам предварительной защиты, которые прокуроры обязаны использовать при предъявлении административных исков в информационной сфере.

[36] См.: *Петров И.* Запретные материалы // Рос. газета. 2021. 8 сент.

[37] *Старилов М. Ю.* Меры предварительной защиты в административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Н. Новгород. 2020. С. 13.

[38] Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 30.04.2021, с изм. от 15.07.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

Библиографический список

Авакьян С. А. Информационное пространство знаний, цифровой мир и конституционное право // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 7. С. 23–28.

Бывальцева С., Макарова Н. Особенности рассмотрения заявления прокурора о признании информации, распространенной посредством сети «Интернет», запрещенной к распространению // Законность. 2018. № 10. С. 17–19.

Винокуров А. Ю. Поправки к Конституции Российской Федерации в контексте закрепления статусных положений о прокуратуре // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 4. С. 31–34.

Воздвиженская А. Робот пришел в Центробанк // Рос. газета. 2019. 6 февр.

Галяшина Е. И., Никишин В.Д. Особенности административных дел о признании информационных материалов экстремистскими и их экспертиза в аспекте безопасности интернет-коммуникации // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 7. С. 159–167.

Дзидзоев Р. М. Конституционный статус Президента Российской Федерации в свете конституционной реформы в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 33–36.

Егоров И. Генпрокуратура выявила массовые нарушения прав предпринимателей // Рос. газета. 2021. 11 авг.

Егоров И. Угрозы из Сети // Рос. газета. 2021. 30 сент.

Ергашев Е. Р. Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина как самостоятельное направление прокурорской деятельности // Законность. 2021. № 6 (1040). С. 18–23.

Камалова Г. Г. Цензура в цифровую эпоху : вопросы правового обеспечения национальной безопасности // Информационное право. 2021. № 2(6). С. 32–36.

Ковалева Н. Н. Основные направления цифровизации права // Российская общественно-гуманитарная наука перед вызовами современности : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (г. Саратов, 25–26 января 2019 г.). Саратов : Саратовская гос. юрид. академия, 2019. С. 143–151.

Козлова Н. Дел на миллион // Рос. газета. 2021. 26 июля.

Колосова Н. М., Колосов К. М. Президент Российской Федерации как гарант информационной безопасности личности // Журнал российского права. 2020. № 4. С. 17–27.

Лапшин И. Квалификация административных правонарушений, связанных с невыполнением требований прокурора // Законность. 2020. № 2 (1024). С. 29–31.

Лексин И. В. Полномочие как категория отечественной юриспруденции : диалектика многозначности и унифицированности // Журнал российского права. 2021. Т. 25, № 4. С. 37–58.

Лопатин В. Н. Информационное право : учебник. 3-е изд., изм. и доп. М. : Проспект, 2021. 656 с.

Невинский В. В. «Цифровые права» человека : сущность, система, значение // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 10. С. 30–33.

Некрасова Е. Безграничное право // Рос. газета. 2021. 24 сент.

Нудненко Л. А. Влияние СМИ на реализацию конституционного права гражданина на свободу мысли // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 6. С. 33–37.

Нудненко Л. А. Конституционно-правовая природа права гражданина на информацию // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 26–29.

Нудненко Л. А. Некоторые проблемы правовой регламентации конституционного права гражданина на информацию // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 5. С. 40–44.

Осетров С. А. Российская модель разделения власти : конституционное поправление // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 6. С. 10–17.

Партлетт У. Поправки к Конституции России 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 3 (136). С. 51–61.

Петров И. Запретные материалы // Рос. газета. 2021. 8 сент.

Снежко О. А. Обеспечение права на достоверную информацию в цифровом пространстве // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 6. С. 38–43.

Соболева А. Социальные права в контексте новых полномочий Президента // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 3 (136). С. 82–96.

Старилов М. Ю. Меры предварительной защиты в административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2020.

Чаннов С. Е. Цифровые права и цифровые валюты как объекты правового регулирования // Информационное право. 2021. № 2 (68). С. 11–17.

Шакирьянов М. Взаимодействие прокуроров с гражданами через портал Госуслуг // Законность. 2020. № 11 (1033). С. 37–39.

Яковлев Н. П. Правозащитная деятельность прокуратуры в условиях новой коронавирусной инфекции // Законность. 2021. № 8 (1042). С. 34–37.

References

Avakyan S. A. Information space of knowledge, digital world and constitutional law // Constitutional and municipal law. 2019. № 7. P. 23–28.

Byvaltseva S., Makarova N. Features of consideration of the prosecutor's application for the recognition of information disseminated via the Internet, prohibited for dissemination // Legality. 2018. № 10. P. 17–19.

Vinokurov A. Yu. Amendments to the Constitution of the Russian Federation in the context of consolidating the status provisions on the prosecutor's office // Constitutional and municipal law. 2021. № 4. P. 31–34.

Vozdvizhenskaya A. Robot came to the Central Bank // Rossiyskaya Gazeta. 2019. 6 February. P. 1, 2.

Galyashina E. I., Nikishin V. D. Features of administrative cases on the recognition of information materials as extremist and their expertise in the aspect of the security of Internet communication // Actual problems of Russian law. 2021. № 7. P. 159–167.

Dzidzoev R. M. Constitutional status of the President of the Russian Federation in the light of constitutional reform in Russia // Constitutional and municipal law. 2020. № 10. P. 33–36.

Egorov I. Prosecutor General's Office revealed massive violations of the rights of entrepreneurs // Russian newspaper. 2021. 11 Aug. P. 1.

Egorov I. Threats from the Network // Russian newspaper. 2021.30 September. P. 3.

Ergashev E.R. Supervision over the observance of human and civil rights and freedoms as an independent direction of prosecutorial activity // Legality. 2021. № 6 (1040). P. 18–23.

Kamalova G. G. Censorship in the Digital Age: Issues of Legal Support of National Security // Information Law. 2021. № 2 (6). P. 32–36.

Kovaleva N. N. The main directions of digitalization of law // Russian social and humanitarian science in the face of modern challenges: materials of the International scientific and practical conference (Saratov, January 25–26, 2019); collection of scientific articles. Saratov: Saratov State Law Academy. 2019. P. 143–151.

Kozlova N. Deals for a Million // Russian newspaper. 2021. 26 July. P. 1, 9.

Kolosova N. M., Kolosov K. M. President of the Russian Federation as a guarantor of personal information security // Journal of Russian law. 2020. № 4. P. 17–27.

Lapshin I. Qualification of administrative offenses related to failure to comply with the requirements of the prosecutor // Legality. 2020. № 2 (1024). P. 29–31.

Leksin I. V. Authority as a category of domestic jurisprudence: dialectics of polysemy and unification // Journal of Russian law. 2021. Vol. 25, № 4. P. 37–58.

Lopatin V. N. Information law: textbook. 3rd ed., Rev. and add. M. : Prospect, 2021. 656 p.

Nevinsky V. V. "Digital rights" of a person: essence, system, meaning // Constitutional and municipal law. 2019. № 10. P. 30–33.

Nekrasova E. Boundless law // Russian newspaper. 2021. 24 Sept. P. 5.

Nudnenko L. A. The influence of the media on the implementation of the constitutional right of a citizen to freedom of thought // Constitutional and municipal law. 2021. № 6. P. 33–37.

Nudnenko L. A. Constitutional and legal nature of the citizen's right to information // Constitutional and municipal law. 2017. № 8. P. 26–29.

Nudnenko L. A. Some problems of legal regulation of the constitutional right of a citizen to information // Constitutional and municipal law. 2018. № 5. P. 40–44.

Osetrov S. A. Russian model of power sharing: constitutional amendment // Constitutional and municipal law. 2021. № 6. P. 10–17.

Partlett W. Amendments to the Russian Constitution of 2020 // Comparative Constitutional Review. 2020. № 3 (136). P. 51–61.

Petrov I. Forbidden materials // Russian newspaper. 2021. 8 September.

Snezhko O. A. Ensuring the right to reliable information in the digital space // Constitutional and municipal law. 2021. № 6. P. 38–43.

Soboleva A. Social rights in the context of the new powers of the President // Comparative constitutional review. 2020. № 3 (136). P. 82–96.

Starilov M. Yu. Preliminary remedies in administrative proceedings in courts of general jurisdiction. Author. Cand. legal sciences. N. Novgorod. 2020. P. 13.

Channov S. E. Digital rights and digital currencies as objects of legal regulation // Information law. 2021. № 2 (68). P. 11–17.

Shakiryanov M. Interaction of prosecutors with citizens through the portal of state services // Legality. 2020. № 11 (1033). P. 37–39.

Yakovlev N. P. Human rights activities of the prosecutor's office in the context of a new coronavirus infection // Legality. 2021. № 8 (1042). P. 34–37.

Для цитирования:

Гриценко В. В. Проблемы предъявления прокурором административных исков в информационной сфере // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 166–178. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3704

Recommended citation:

Gritsenko V. V. Problems of administrative claims by the prosecutor in the information sphere // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 166–178. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3704

Воронежский государственный университет

Гриценко В. В., доктор юридических наук, профессор кафедры административного и административного процессуального права

E-mail: vvgritsenko@mail.ru

Voronezh State University

Gritsenko V. V., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Administrative and Administrative Procedural Law Department

E-mail: vvgritsenko@mail.ru

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3705

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР КАК НЕОТЪЕМЛЕМЫЙ ЭЛЕМЕНТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ФОРМЫ ПО КОДЕКСУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

О. С. Рогачева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 30 ноября 2021 г.

Аннотация: *в предлагаемой статье ставится вопрос об административно-процессуальной форме производства по делу об административном правонарушении, ее значении и содержании, правовой регламентации. В ходе проведенного исследования делается вывод о единстве процессуальных требований и гарантий в рамках реализации административно-процессуальной формы производства по делу об административном правонарушении; подчеркивается уникальность процессуальной формы рассмотрения дел об административных правонарушениях. Предлагается рассматривать прокурорский надзор как неотъемлемый элемент административно-процессуальной формы по Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. Прокурорский надзор как элемент юридической конструкции «административно-процессуальная форма» выполняет специальную роль в достижении задач законодательства об административных правонарушениях и задач производства по таким делам.*
Ключевые слова: *производство по делу об административном правонарушении; административно-процессуальная форма производства по делу об административном правонарушении; прокурорский надзор; прокурор; субъекты административной юрисдикции; процессуальные действия.*

Abstract: *in the proposed article, the author poses the question of the administrative-procedural form of proceedings in the case of an administrative offense, its meaning and content, legal regulation. In the course of the conducted research, the conclusion is made about the unity of procedural requirements and guarantees in the framework of the implementation of the administrative procedural form of proceedings in the case of an administrative offense; the uniqueness of the procedural form of consideration of cases of administrative offenses is emphasized. The article proposes to consider the prosecutor's supervision as an integral element of the administrative-procedural form under the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses. Prosecutor's supervision as an element of the legal structure of the «administrative procedural form» performs a special role in achieving the objectives of the legislation on administrative offenses and the objectives of the proceedings in such cases.*
Key words: *legal proceedings on administrative violations, administrative-procedural form of proceedings in the case of an administrative offense, prosecutorial supervision, prosecutor, subjects of administrative jurisdiction, procedural actions.*

Административно-процессуальная форма производства по делу об административном правонарушении (далее – административно-процессу-

© Рогачева О. С., 2021

альная форма производства по ДАП) имеет сложную структуру, обусловленную множественностью субъектов административной юрисдикции, имеющих право привлекать к административной ответственности и налагать административные наказания. Применительно к административно-процессуальной форме производства по ДАП можно говорить о простой (упрощенной) форме, когда протокол по делу об административном правонарушении не составляется (ст. 28.6 КоАП РФ), а постановление о привлечении к административной ответственности выносится на месте; о сложной процессуальной форме, когда речь идет о рассмотрении дела об административном правонарушении арбитражными судами или судами общей юрисдикции. В упрощенной (простой) административно-процессуальной форме производства по делу об административном правонарушении не применяются общие процессуальные правила и видоизменено понимание ряда принципов. Упрощенное (простое) производство применительно к рассмотрению дела об административном правонарушении должностным лицом представляет собой изъятие из правил процесса (можно именовать это спецификой процедур) по многим институтам: от сроков и порядка рассмотрения дела об административном правонарушении до специфики обжалования постановления по делу.

Определенные «изъятия» административно-процессуальной формы были осуществлены в период введения ограничительных мер в целях противодействия распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19)[1]. В обзоре Пленума Верховного Суда РФ закреплено: «...с учетом обстоятельств дела, мнений участников судопроизводства и условий режима, введенного в субъекте Российской Федерации, суд вправе самостоятельно принять решение о рассмотрении в период действия ограничительных мер, связанных с противодействием распространению новой коронавирусной инфекции, дела, не относящегося к категории безотлагательных»[2]. В постановлении Президиума Верховного Суда РФ, Президиума Совета судей РФ от 8 апреля 2020 г. № 821 (в ред. от 29.04.2020) «О приостановлении личного приема граждан в судах» было рекомендовано рассматривать в качестве безотлагательных дела об административных правонарушениях в области избирательных прав, дела, за которые предусмотрены такие виды административных наказаний, как административный арест, административное выдворение или административное приостановление деятельности[3]. Было рекомендовано судам при наличии технической возможности с учетом мнений участников судопроизводства проводить

[1] См.: Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 21.04.2020) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2020. № 5. С. 39–48.

[2] Там же. С. 39.

[3] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (в настоящее время документ утратил силу).

судебные заседания по делам (материалам) с использованием системы видео-конференц-связи и (или) системы веб-конференции с учетом опыта Верховного Суда РФ. Для участия в судебном заседании посредством веб-конференции участники судопроизводства подают в суд заявление в электронном виде с приложением электронных образцов документов, удостоверяющих личность и подтверждающих полномочия. Положения КоАП РФ не содержат порядка проведения судебных заседаний посредством веб-конференции, равно как и самого термина «веб-конференция»; между тем участники судопроизводства подают в суд заявления в электронном виде и пользуются разными форматами веб-конференций. Одним из нашумевших случаев может стать ситуация с рассмотрением дела с использованием мессенджера. В Свердловской области провели первое заседание суда с помощью видеозвонка в мессенджере WhatsApp (постановление от 30 марта 2020 г. по делу № 5-40/2020)[4]. Проведение судебного заседания посредством видеозвонка в мессенджере WhatsApp не соответствует установленному порядку рассмотрения дела об административном правонарушении. Статья 29.14 КоАП РФ предусматривает, что в случае, если судьей признано обязательным присутствие в судебном заседании участника производства по делу об административном правонарушении, который по объективным причинам не имеет такой возможности, судья разрешает вопрос об участии указанного лица в судебном заседании путем использования систем видео-конференц-связи при наличии технической возможности. Судья разрешает вопрос об участии в судебном заседании путем использования систем видео-конференц-связи по ходатайству участника производства по делу об административном правонарушении либо по собственной инициативе. Буквальное толкование указанной статьи приводит к выводу, что судья вправе разрешить вопрос о рассмотрении дела путем использования систем видео-конференц-связи, но только с применением систем видео-конференц-связи судов либо для лиц, находящихся в местах содержания под стражей или местах лишения свободы, – системы видео-конференц-связи соответствующих учреждений.

В связи с современными нововведениями закономерно возникают вопросы: всё ли надлежащее поведение участников производства по делу об административном правонарушении определяется процессуальной формой и все ли правила выражаются ею? Должна ли быть нормативность основным свойством административно-процессуальной формы производства по делу об административном правонарушении? «Насколько отношения участников разных видов производств станут определяться процессуальными кодексами или термин «процедура» законодателем не только станет использоваться в описании примирительных процедур, но и станет тождественным понятию «процесс» на следующих этапах реформирования процессуального законодательства?»[5].

[4] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[5] *Фетисов А. К.* Нормативность гражданской процессуальной формы в пореформенный период гражданского процесса // Арбитражный и гражданский

Можно констатировать, что судебная практика становится непосредственным источником процессуальной формы, мы это видим из обзоров Президиума Верховного Суда РФ. Постановления Пленума Верховного Суда РФ и обзоры судебной практики, утверждаемые Президиумом Верховного Суда РФ, могут быть указаны в мотивировочной части судебного решения[6]. В КоАП РФ пока не содержится данного требования, но это не исключает возможности применения данного положения при формулировании мотивировочной части судебного решения о привлечении к административной ответственности.

Тем не менее вне зависимости от сложности формы строгое соблюдение процессуальных правил привлечения к административной ответственности должно стать непременным и обязательным условием деятельности судов и иных уполномоченных органов и должностных лиц. Именно соблюдение процессуальных правил будет способствовать законному привлечению к административной ответственности – процессуальная форма будет соблюдена.

Тематика «процессуальной формы» получила должное изучение, исследование и развитие в теории государства и права[7], а также в науке гражданского процессуального права[8] и уголовно-процессуального права[9].

Например, видный ученый теоретик В. М. Горшенев под процессуальной формой понимал «совокупность однородных процедурных требований, предъявляемых к действиям участников процесса и направленных на достижение определенного материально-правового результата»[10]. Представители отраслевых процессуальных наук также давали определение процессуальной формы. Например, С. Б. Россинский под уголовно-процессуальной формой понимает «предусмотренный законом всеобщий, единый и обязательный порядок, установленный для производства по уголовным делам в целом, а также для осуществления самостоятель-

процесс. 2020. № 11. С. 9–10. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

[6] Поскольку дела об административных правонарушениях рассматриваются арбитражными судами, то приведем пример из АПК РФ: «В мотивировочной части решения могут содержаться ссылки на постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и сохранившие силу постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по вопросам судебной практики, на постановления Президиума Верховного Суда Российской Федерации и сохранившие силу постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, а также на обзоры судебной практики Верховного Суда Российской Федерации, утвержденные Президиумом Верховного Суда Российской Федерации» (ч. 4 ст. 170).

[7] См., например: Юридическая процессуальная форма : теория и практика / под общ. ред. П. Е. Недбайло, В. М. Горшенева. М., 1976.

[8] См., например: *Талыкин Е. А.* Цивилистическая процессуальная форма. 2-е изд., перераб. и доп. Луганск, 2017.

[9] См., например: *Якуб М. Л.* Процессуальная форма в советском уголовном судопроизводстве. М., 1981.

[10] Юридическая процессуальная форма : теория и практика. С. 17.

ных стадий уголовно-процессуальной деятельности и реализации отдельных процессуальных правоотношений в частности»[11]. М. Л. Якуб в содержание процессуальной формы уголовного судопроизводства включал «деятельность органов прокурорского надзора, предварительного расследования и суда по осуществлению возложенных на них функций власти при производстве по уголовным делам, а также участвующих в деле лиц и связанные с этой деятельностью отношения как между органами государства, ведущими производство по делу, так и между этими органами и гражданами, участвующими в деле»[12].

М. Ю. Старилов определяет административно-процессуальную форму как «специальную юридическую конструкцию, включающую принципы, надлежащие порядки и производства, цель которых – обеспечение защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений. Она устанавливает правила рассмотрения и разрешения судами общей юрисдикции административных дел в порядке административного судопроизводства»[13]. Он выделяет следующие задачи административно-процессуальной формы: «1) обеспечение надлежащего юридического качества отношений в сфере административных и иных публичных правоотношений; 2) предотвращение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений; 3) гарантирование полноценного действия принципа законности в организации и функционировании органов публичной власти, осуществлении полномочий административных органов и их должностных лиц»[14]. Безусловно, указанные задачи вполне применимы и к административно-процессуальной форме по КоАП РФ.

Исследуя общеправовую процессуальную теорию и уясняя суть правовых процессуальных явлений, В. Н. Протасов констатировал, что «процесс служебен относительно охранительного правоотношения: он служит выявлению и реализации охранительного правоотношения. Учитывая, что охранительные правоотношения призваны опосредовать властную деятельность государства по обеспечению функционирования правового механизма и социальной структуры, в составе охранительного правоотношения всегда присутствует властный субъект – государство. С точки зрения властного содержания следует различать охранительные право-

[11] *Россинский С. Б.* Уголовно-процессуальная форма : понятие и тенденции развития // Вестник ОГУ. 2006. № 3. С. 142.

[12] *Якуб М. Л.* Процессуальная форма в советском уголовном судопроизводстве. С. 17.

[13] Цит. по: *Старилов Ю. Н., Махина С. Н., Рогачева О. С.* Административное судопроизводство : учеб. пособие для бакалавриата / под ред. Ю. Н. Старилова. М., 2019. См. также: *Старилов М. Ю.* Меры предварительной защиты в административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции : дис. ...канд. юрид. наук. Воронеж, 2020. С. 41–83.

[14] Цит. по: *Старилов М. Ю., Махина С. Н., Рогачева О. С.* Указ. соч. С. 64.

отношения гражданско-правового типа и уголовно-правового типа»[15]. По мнению Н. А. Громошиной, тип реализуемого в процессе охранительного отношения влияет и на тип процесса, предопределяя его[16]. В связи с этим можно говорить об уголовно-правовом и гражданско-правовом (цивилистическом) типах процессов. Далее Н. А. Громошина рассуждает: всё, что связано с назначением наказания – уголовного или административного, относится именно к уголовно-правовому типу судебного процесса. Охранительные отношения, которые возникают в результате совершения административного правонарушения и опосредуют применение административного наказания, относятся именно к уголовно-правовому типу. С точки зрения властного содержания они действительно аналогичны уголовным правоотношениям. Несомненное сходство имеется у преступления и административного правонарушения, уголовной (уголовное наказание) и административной (административное наказание) ответственности. В силу этого и процесс (или процессуальная процедура), в рамках которого выявляется и реализуется охранительное правоотношение, возникшее в результате совершения административного правонарушения, должен быть построен не по цивилистическому, а по уголовно-правовому типу[17]. Можно отметить родство основополагающих начал: цели уголовного и административного наказания, возбуждение дела по инициативе государственного органа (глава 28 КоАП РФ), презумпция невиновности (ст. 1.5 КоАП РФ), возложение обязанности доказывания на государственный орган[18].

П. П. Серков отмечает, что «административная ответственность выступает специфической реакцией общества и государства на проявление соответствующей противоправности действий. Как следствие, она обладает особенностями процессуально-правового регулирования в формате производства по делам об административных правонарушениях». В равной мере справедливо указание на «тождество по многим концептуальным параметрам уголовного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях»[19]. О. В. Панкова справедливо отмечает, что дела об административных правонарушениях, равно как и дела о пересмотре судебных постановлений, представляют собой «особый механизм осуществления правосудия, имеют особую административ-

[15] *Протасов В. Н.* Основы общеправовой процессуальной теории. М., 1991. С. 89–90.

[16] Об этом см.: *Громошина Н. А.* Дифференциация, унификация и упрощение в гражданском судопроизводстве. М., 2010. С. 30–58.

[17] См.: Проблемы развития процессуального права России / А. В. Белякова [и др.] ; под ред. В. М. Жуйкова. М., 2016. С. 21.

[18] См.: *Рогачева О. С., Цурган Т. Д.* Рассмотрение мировыми судьями дел об административных правонарушениях : правосудие, административное судопроизводство или процессуальная реализация «не строгого» уголовного права? // Административное право и процесс. 2016. № 12. С. 45–50.

[19] См.: *Серков П. П.* К вопросу о современном понимании административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2013. № 9. С. 9–21.

но-процессуальную форму, регулируемую КоАП РФ»[20]. К замечательным словам автора стоит добавить, что рассмотрение дел об административных правонарушениях осуществляется также арбитражными судами и то же в административно-процессуальной форме. Об этом свидетельствуют положения ст. 29 АПК РФ, согласно которым арбитражные суды в порядке административного судопроизводства рассматривают возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности, в частности дела об административных правонарушениях[21].

Административно-процессуальную форму производства по ДАП необходимо рассматривать как самостоятельную, обладающую внутренней структурой и неординарностью, поскольку субъекты, ее реализующие, – это и суды, и иные уполномоченные органы государственной власти. В подтверждение данного тезиса приведем слова великого ученого И. А. Галагана, который писал, что производство по делам об административных правонарушениях – «это самостоятельное процессуальное явление в рамках системы административного процессуального права, обладающих специфическими для него чертами, признаками и особенностями»[22], тем самым подчеркивая некую обособленность и уникальность института производства по делам об административных правонарушениях.

По мнению ученого-административиста А. И. Стахова, «…для максимально полной, всесторонней, объективной и своевременной реализации административно-деликтной функции государства, возлагаемой на публичную администрацию, существует потребность в разработке системы общеобязательных правил, определяющих конкретные виды, характер, последовательность, продолжительность (срочность), а также порядок документального оформления действий компетентных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления и их должностных лиц по применению мер административно-правового принуждения по делам об административных правонарушениях»[23].

А. И. Стахов к систематизированным административно-процессуальным формам деятельности органов исполнительной власти относит

[20] *Панкова О. В.* К вопросу о роли судебной реформы в механизме административно-правового регулирования // Проблемы административного и административно-процессуального права : сб. науч. трудов. М., 2005. С. 346.

[21] Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 01.07.2021, с изм. от 22.07.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[22] *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование. Воронеж, 1976. С. 26.

[23] *Стахов А. И.* Административно-процессуальные формы деятельности публичной администрации в России : понятие и характерные признаки // Административное право и процесс. 2013. № 1. С. 11.

административное производство и административный процесс[24]. В качестве примера достаточно и плотно разработанной систематизированной административно-процессуальной формы ученый выделяет производство по делам об административных правонарушениях.

Значение административно-процессуальной формы производства по делам об административных правонарушениях видится во всестороннем, полном, объективном и своевременном разрешении обстоятельств каждого дела, принятии законных и обоснованных решений, защите прав и законных интересов участников производства по делам об административных правонарушениях, достижении целей правосудия.

Административно-процессуальная форма производства по делу об административном правонарушении появляется при непосредственном обнаружении должностными лицами, уполномоченными составлять протокол по делу об административном правонарушении, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения; при принятии решения о возбуждении дела об административном правонарушении приобретает административно-процессуальную форму производства по делу об административном правонарушении.

Административно-процессуальная форма производства по делу об административном правонарушении как правовое явление продолжает свое действие и существует до принятия решения о прекращении производства по делу об административном правонарушении; до исполнения постановления по делу об административном правонарушении.

К элементам административно-процессуальной формы производства по ДАП будем относить: принципы, задачи производства по делам об АП; процессуальные действия участников производства; процессуальные сроки; установленные процессуальным законодательством этапы и стадии производства по ДАП. Содержащиеся в КоАП РФ процессуально-правовые средства призваны регламентировать порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях в рамках особой процессуальной формы. К таким процессуально-правовым средствам относится прокурорский надзор.

В рамках осуществления прокурорского надзора прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, более того, есть составы административных правонарушений, производство по которым возбуждается только прокурором. В связи с указанным обстоятельством прокурор осуществляет прокурорский надзор за законностью в сфере административных и иных публичных правоотношений, процессуальных действий в рамках административно-процессуальной формы и в то же время по некоторым категориям дел об административных правонарушениях является ее непосредственным участником – инициатором возникновения процессуальных отношений по привлечению к административной ответственности.

[24] См.: *Стахов А. И.* Административно-процессуальные формы деятельности публичной администрации в России : понятие и характерные признаки. С. 12.

В соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»[25] 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 прокурорский надзор, возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, предоставляемыми КоАП РФ и другими федеральными законами.

Прокурорский надзор как обязательный элемент административно-процессуальной формы производства по ДАП необходим для того, чтобы соблюдать гарантии привлечения к административной ответственности. Административно-процессуальная форма наделят лицо, привлекаемое к административной ответственности следующими процессуальными гарантиями: закрепление и реализация принципа презумпции невиновности; более высокий стандарт доказывания; повышенные требования к форме доказательств; право на защиту и т. д.

Прокурору необходимо учитывать такое свойство процессуальной формы, как состязательность административно-процессуальной формы производства по делу об административном правонарушении, которая раскрывается в динамике. Она минимальна на стадии возбуждения производства по делу об административном правонарушении; отмечаем ее отсутствие в случае фиксации работающими в автоматическом режиме средствами видеосвязи; имеющая более полное выражение в арбитражном процессе при привлечении юридического лица или индивидуального предпринимателя к административной ответственности.

Статья 25.11 КоАП РФ выделяет следующие полномочия прокурора в рамках административно-процессуальной формы производства по ДАП:

1) возбуждать производство по делу об административном правонарушении;

2) участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела;

3) приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле. Прокурор вправе приносить протест на судебные акты, которыми не разрешается дело по существу (например, определение о возвращении дела об административном правонарушении)[26].

[25] О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 01.07.2021) (с изм. и доп.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[26] Обзор судебной практики Верховного Суда РФ от 10 августа 2005 г. «Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2005 года». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Процессуальные действия прокурора на стадии возбуждения производства по делу об административном правонарушении.

Прокурор при выявлении в ходе проводимой прокурорской проверки деяния, наказуемого в соответствии со статьей Особенной части КоАП РФ либо законом об административной ответственности субъекта РФ, вправе вынести постановление о возбуждении производства по делу об административном правонарушении в отношении любого лица.

При вынесении постановления о возбуждении производства по делу об административном правонарушении прокурору в рамках соблюдения правил административно-процессуальной формы необходимо соблюдать сроки давности привлечения к административной ответственности, установленные ст. 4.5 КоАП РФ. Поскольку указанные сроки давности привлечения лица к административной ответственности относятся к моменту вынесения постановления по делу об административном правонарушении, т. е. завершающего производство документа, прокурор должен реально оценивать возможность соответствующего органа, должностного лица или судьи рассмотреть дело в сроки, предусмотренные КоАП РФ. Статья 29.6 КоАП РФ определяет общий срок привлечения к административной ответственности: «Дело об административном правонарушении рассматривается в пятнадцатидневный срок со дня получения органом, должностным лицом, правомочными рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела либо материалов, полученных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи»[27].

Существенный момент при привлечении виновных к ответственности по инициативе прокурора – соблюдение срока вынесения им постановления. Статья 28.5 КоАП РФ устанавливает, что протокол (а равно и постановление прокурора) составляется немедленно после выявления административного правонарушения, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, протокол об административном правонарушении (равно как и постановление прокурора) составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения. В целях соблюдения административно-процессуальной формы и для составления грамотного и мотивированного документа (учитывая то обстоятельство, что сами правонарушения вскрываются, как правило, не прокурорами и их заместителями, а подчиненными им оперативными работниками) прокурору рекомендуется составлять постановление в течение двух суток.

[27] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 01.07.2021) (с изм. и доп.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Часть 3 ст. 28.5 КоАП РФ предусматривает, что в случае проведения административного расследования протокол об административном правонарушении составляется по окончании расследования в сроки, предусмотренные ст. 28.7 КоАП РФ. Административно-процессуальная форма производства по ДАП предписывает, что решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования принимается должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административных правонарушениях, в виде определения, а прокурором – в виде постановления немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения. Однако законодатель не конкретизирует, какое это должно быть постановление? Представляется, что в случаях, когда, по мнению прокурора, может или должно проводиться административное расследование, следует, не выносия постановления о возбуждении производства об административном правонарушении, незамедлительно передать сообщение о правонарушении вместе с материалами проверки в орган или должностному лицу, которые вправе рассматривать дела об административных правонарушениях.

Проблематично участие прокурора в арбитражном процессе. Анализ ст. 52 АПК РФ говорит о несоответствии норм арбитражно-процессуального законодательства и норм КоАП РФ. Прокурор, наделенный полномочиями выносить постановления о возбуждении производства об административном правонарушении в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, практически лишается возможности направить свое постановление в арбитражный суд для рассмотрения по существу, а также не может принимать участие в таком рассмотрении.

До внесения соответствующих изменений и дополнений представляется единственно возможным направление прокурором материалов по факту выявленных нарушений законов субъекту административной юрисдикции, должностные лица которого уполномочены составлять протокол по делу об административном правонарушении.

Существующие в действующем законодательстве правовые нормы, регулирующие применение постановления прокурора о возбуждении административного производства, вызывают определенные проблемы в практическом применении данного акта прокурорского реагирования. Согласимся с мнением К. Винокурова, что прокурор в силу своего статуса представителя надзорного органа, не относящегося к исполнительной ветви власти, не должен являться активным участником процесса привлечения виновных к административной ответственности[28]. То есть возможность возбуждения им производства по делу об административном правонарушении должна рассматриваться как применение полномочий субсидиарного характера, когда должностное лицо по тем или иным причинам не может инициировать процедуру административного преследования.

[28] См.: *Винокуров К.* Вынесение прокурором постановления о возбуждении производства по делу об административном правонарушении // Законность. 2003. № 11.

Таким образом, прокурорский надзор как элемент юридической конструкции «административно-процессуальная форма» выполняет специальную роль в достижении задач законодательства об административных правонарушениях и задач производства по таким делам. Прокурорский надзор – обязательный элемент административно-процессуальной формы, направленный на достижение законного привлечения лица к административной ответственности, защиту публичных и иных законных интересов потерпевших от административных правонарушений, создание надлежащего порядка публичного управления.

Библиографический список

Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование. Воронеж, 1976.

Громошина Н. А. Дифференциация, унификация и упрощение в гражданском судопроизводстве. М., 2010.

Панкова О. В. К вопросу о роли судебной реформы в механизме административно-правового регулирования // Проблемы административного и административно-процессуального права : сб. науч. трудов. М., 2005.

Проблемы развития процессуального права России / А. В. Белякова [и др.] ; под ред. В. М. Жуйкова. М. : Норма : Инфра-М, 2016.

Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М., 1991.

Рогачева О. С., Цурган Т. Д. Рассмотрение мировыми судьями дел об административных правонарушениях : правосудие, административное судопроизводство или процессуальная реализация «не строгого» уголовного права? // Административное право и процесс. 2016. № 12. С. 45–50.

Россинский С. Б. Уголовно-процессуальная форма : понятие и тенденции развития // Вестник ОГУ. 2006. № 3. С. 142.

Серков П. П. К вопросу о современном понимании административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2013. № 9. С. 9–21.

Старилов М. Ю. Меры предварительной защиты в административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2020.

Старилов Ю. Н., Махина С. Н., Рогачева О. С. Административное судопроизводство : учеб. пособие для бакалавриата / под ред. Ю. Н. Старилова. М. : Норма : ИНФРА-М, 2019. 496 с.

Стахов А. И. Административно-процессуальные формы деятельности публичной администрации в России : понятие и характерные признаки // Административное право и процесс. 2013. № 1. С. 11.

Талыкин Е. А. Цивилистическая процессуальная форма. 2-е изд., перераб. и доп. Луганск : Ноулидж, 2017. 674 с.

Фетисов А. К. Нормативность гражданской процессуальной формы в пореформенный период гражданского процесса // Арбитражный и гражданский процесс. 2020. № 11. С. 9–10.

Юридическая процессуальная форма : теория и практика / под общ. ред. П. Е. Недбайло, В. М. Горшенева. М. : Юрид. лит., 1976. 280 с.

Якуб М. Л. Процессуальная форма в советском уголовном судопроизводстве. М. : Юрид. лит., 1981. 144 с.

References

Galagan I. A. Administrative responsibility in the USSR. Procedural regulation. Voronezh, 1976.

Gromoshina N. A. Differentiation, unification and simplification in civil proceedings. M., 2010.

Pankova O. V. On the role of judicial reform in the mechanism of administrative and legal regulation // Problems of administrative and administrative procedural law: Collection of scientific works. M., 2005.

Problems of development of procedural law in Russia: Monograph / A. V. Belyakova [et al.]; edited by V. M. Zhuikov. M.: Norm: Infra-M, 2016.

Protasov V. N. Fundamentals of general legal procedural theory. M., 1991.

Rogacheva O. S., Tsurgan T. D. Consideration by magistrates of cases of administrative offenses: justice, administrative proceedings or procedural implementation of "not strict" criminal law? // Administrative Law and Process. 2016. № 12. P. 45–50.

Rossinsky S. B. Criminal procedural form: concept and development trends // Bulletin of OSU. 2006. № 3. P. 142.

Serkov P. P. On the question of the modern understanding of administrative proceedings // Administrative law and process. 2013. № 9. P. 9–21.

Starilov M. Yu. preliminary Measures of protection in administrative proceedings in courts of General jurisdiction. Dissertation for the degree of Candidate of Legal Sciences. Voronezh, 2020.

Starilov Yu. N., Makhina S. N., Rogacheva O. S. Administrative proceedings: textbook for bachelors / ed. by Yu. N. Starilova. M. : Norma : INFRA-M, 2019. 496 p.

Stakhov A. I. Administrative and procedural forms of public administration activity in Russia: concept and characteristic features // Administrative law and process. 2013. № 1. P. 11.

Talykin E. A. Civil procedural form: monograph. 2nd ed., transl.and augmented. Lugansk : Publishing house "Knowlidge", 2017. 674 p.

Fetisov A. K. Normativity of civil procedural form in the post-reform period of civil procedure // Arbitration and civil process. 2020. № 11. P. 9–10.

Legal procedural form: Theory and practice / Under the general editorship of corresponding member of the Academy of Sciences of the Ukrainian SSR P.E. Nedbaylo and Doctor of Law V. M. Gorshenev. M. : Legal Literature, 1976. 280 p.

Yakub M. L. Procedural form in Soviet criminal proceedings. Publishing house "Legal literature", 1981. 144 p.

Для цитирования:

Рогачева О. С. Прокурорский надзор как неотъемлемый элемент административно-процессуальной формы по Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 179–192. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3705

Recommended citation:

Rogacheva O. S. Prosecutor's supervision as an Integral Element of the Administrative-procedural Form under the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 179–192. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3705

Воронежский государственный университет

Рогачева О. С., доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и административного процессуального права.

E-mail: olga-rogacheva@mail.ru

Voronezh State University

Rogacheva O. S., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Professor of the Administrative and Administrative Procedural Law Department

E-mail: olga-rogacheva@mail.ru

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3707

ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С. П. Матвеев

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 19 сентября 2021 г.

Аннотация: *рассматриваются нормы, регулирующие прохождение государственной службы в органах прокуратуры Российской Федерации. Анализируются особенности порядка поступления на государственную службу в органы прокуратуры, прохождения и прекращения службы прокурорскими работниками.*
Ключевые слова: *государственная служба, прокурорский работник, прокуратура, правовой статус прокурорских работников, классный чин.*

Abstract: *the article considers the norms governing the procedure for passing the state service in the prosecutor's office of the Russian Federation. The article analyzes the peculiarities of the procedure for entering the service in the prosecutor's office, the procedure for passing and termination of service by prosecutors.*
Key words: *public service, prosecutor's worker, prosecutor's office, legal status of prosecutors, class rank.*

Одним из главных условий эффективного процесса функционирования прокуратуры в Российской Федерации является четко организованная деятельность кадрового аппарата ее органов и организаций, протекающая в рамках осуществления государственной службы. Деятельность российской прокуратуры исчисляется 300-летним периодом. Важнейшим историческим событием в формировании кадрового состава прокуратуры России стало издание Указа Петра I от 12 января 1722 г., которым в структуре Правительствующего сената вводились должности генерал-прокурора и обер-прокурора. Кроме того, во всех коллегиях вводились должности прокуроров, подотчетных генерал-прокурору. Перед прокуратурой была поставлена цель: «уничтожить или ослабить зло, проистекающее из беспорядков в делах, неправосудия, взяточничества и беззакония». С 1802 г. функции генерал-прокурора выполнял министр юстиции.

В советский период развития государства законодательство о прокуратуре продолжало совершенствоваться. Так, в 1933 г. постановлением ЦИК СССР № 84, СНК СССР № 2621 было принято «Положение о прокуратуре Союза ССР»[1], которым прокуратура наделялась статусом самостоятельного государственного органа. 16 сентября 1943 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР «Об установлении классных чинов

[1] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.09.2021).

© Матвеев С. П., 2021

для прокурорско-следственных работников органов прокуратуры»[2] было утверждено Положение о классных чинах работников органов прокуратуры СССР, а также устанавливалось обязательное требование работникам органов прокуратуры, «состоящим в классных должностях», при исполнении служебных обязанностей носить форменную одежду с установленными знаками различия.

Следующим шагом в укреплении системы прокуратуры СССР стало утверждение Указом Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 г. Положения о прокурорском надзоре в СССР. В отличие от предшествующих нормативных правовых актов о прокуратуре в Положении о прокурорском надзоре в СССР 1955 г. вопросам прохождения службы работниками прокуратуры была посвящена глава VI, имевшая название «Структура органов прокуратуры, порядок назначения и прохождения службы работников прокуратуры».

Более детально вопросы прохождения государственной службы в прокуратуре регламентированы в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», принятом 17 января 1992 г.

В прокуратуре Российской Федерации трудовую деятельность осуществляют следующие категории работников: прокурорские работники, государственные гражданские служащие, лица, работающие на основании трудового договора, не имеющие классных чинов и не относящиеся к категории прокурорских работников. В свою очередь, в связи с наличием специфики правового регулирования из категории прокурорских работников выделяют военных прокуроров, поскольку они являются военнослужащими. В соответствии с этим в органах и организациях прокуратуры осуществляется федеральная государственная служба (прокурорские работники), государственная гражданская служба (государственные гражданские служащие), военная служба (военные прокуроры).

Обращаясь к законодательству, регулирующему деятельность прокуратуры, можно отметить некоторую несогласованность его норм с иными нормами о федеральной государственной службе. Например, как правило, федеральная государственная служба осуществляется на основе заключенного со служащим государственного контракта. В то же время с прокурорскими работниками заключается не контракт, а трудовой договор. Служебная деятельность государственных служащих регулируется специальными нормативными правовыми актами, а у прокурорских работников – в значительной мере Трудовым кодексом РФ. Деятельность прокурорских работников в нормативных актах обозначается как «служба», однако в законодательстве отсутствует федеральный закон о службе в органах прокуратуры. Указанные факты связаны со специфическим статусом прокуратуры, закрепленным на конституционном уровне.

[2] Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938 г. – июль 1956 г. / под ред. Ю. И. Мандельштам. М., 1956. С. 241–245.

В соответствии с Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации»[3] государственной службой Российской Федерации является профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, федеральных государственных органов, субъектов РФ, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов РФ. Статья 2 указанного выше закона подразделяет государственную службу:

на государственную гражданскую службу;

военную службу;

государственную службу иных видов.

Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»[4] (далее – Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации») служба в органах и организациях прокуратуры отнесена к федеральной государственной службе. Следует отметить, что с точки зрения видовой характеристики служба в органах и организациях прокуратуры имеет некоторые особенности, связанные с определением вида государственной службы. Так, служба военных прокуроров относится к военной службе. В свою очередь, деятельность прокуроров, не проходящих военную службу, классифицируется как государственная служба иных видов.

Таким образом, служба в органах и организациях прокуратуры характеризуется как общими признаками государственной службы, так и специальными, отражающими уникальность прокурорской службы. Субъектами службы в органах и организациях прокуратуры являются государственные служащие, обладающие следующими признаками:

– нанимателями государственных служащих выступают Российская Федерация либо субъекты Федерации в лице их представителей;

– местом работы (службы) государственных служащих являются государственные органы (службы, агентства, учреждения, осуществляющие государственные функции);

– в процессе осуществления профессиональной деятельности государственные служащие выступают от имени государства и являются его представителями, что обусловливает особый правовой статус государственных служащих;

– в законодательстве закреплен особый порядок поступления, изменения условий и прекращения государственной службы;

– государственные служащие наделены властными полномочиями;

– правовой статус государственных служащих характеризуется закрепленной в законодательстве системой ограничений, запретов и государственных гарантий.

[3] О системе государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[4] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Для прокурорских работников правомерно выделить также особенности, характеризующие их как государственных служащих, проходящих службу в органах и организациях прокуратуры и отражающих специфику прокурорской деятельности. Как отмечалось выше, служба в прокуратуре отнесена к «государственной службе иных видов». Конкретизируя место службы в органах прокуратуры в системе государственной службы необходимо отметить, что рассматриваемая служба носит правоохранительный характер и, следовательно, должна рассматриваться как правоохранительная служба. В настоящее время в законодательстве отсутствует легальное определение правоохранительной службы. Вместе с тем если в действующих нормативных правовых актах используется термин «правоохранительные органы»[5], то деятельность и службу в таких органах логично называть правоохранительной.

К числу особенностей службы в органах и организациях прокуратуры относится:

– на законодательном уровне служба регулируется несколькими нормативными правовыми актами: Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», Трудовым кодексом РФ (далее – Трудовой кодекс), в определенных случаях Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в отношении военных прокуроров – федеральными законами «О воинской обязанности и военной службе», «О статусе военнослужащих»;

– службу в органах и организациях прокуратуры отличает конституционно выделенный, специфический вид деятельности, состоящий в осуществлении от имени государства надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации;

– при приеме на службу устанавливаются особые требования в отношении квалификации и специальности гражданина, претендующего на должность прокурора;

– лица, принимаемые на должность прокурора, принимают присягу прокурора;

– прокурорским работникам выдается служебное удостоверение, подтверждающее право владельца на ношение и хранение боевого ручного стрелкового оружия и специальных средств, а также иные права и полномочия, предоставленные прокурорам Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации»;

[5] В качестве примера можно привести: ст. 317 Уголовного кодекса РФ «Посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа»; ст. 17.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Незаконное ношение форменной одежды со знаками различия, с символикой государственных военизированных организаций, правоохранительных или контролирующих органов»; ст. 8 Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»; Указ Президента РФ от 29 июля 2011 г. № 1038 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах» и др.

– прокурорские работники обеспечиваются форменным обмундированием или военной формой одежды (если являются военными прокурорами).

Как закреплено в ст. 3 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», деятельность прокуратуры регулируется Конституцией РФ, Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», а также иными нормативными федеральными законами и международными договорами Российской Федерации.

Конституция РФ как основной нормативный правовой акт, определяющий правовое положение прокуратуры, относит вопросы организации ее деятельности к ведению Российской Федерации (п. «о» ст. 71). Непосредственно прокуратуре, а именно порядку назначения прокуроров на соответствующие должности – от Генерального прокурора до прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров, посвящена ст. 129 Конституции РФ, в которой указывается, что «полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом».

Прежде всего, конституционные нормы находят свое развитие в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», в котором сформулировано понятие прокуратуры, принципы ее организации и деятельности, регламентирован порядок деятельности прокуратуры, перечислены службы в органах и организациях прокуратуры. Отдельный раздел Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» посвящен особенностям организации и обеспечения деятельности органов военной прокуратуры.

В соответствии со ст. 40 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» трудовые отношения прокурорских работников регулируются трудовым законодательством, а также законодательством Российской Федерации о государственной службе с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». По этой причине в процессе прохождения службы на прокурорских работников распространяется Трудовой кодекс. В частности, Трудовым кодексом регулируются следующие вопросы: заключение трудового договора с прокурорскими работниками; регламентация рабочего (служебного) времени; время отдыха, за исключением отпусков; трудовой распорядок; охрана труда; материальная ответственность.

На прокурорских работников как государственных служащих в определенной степени распространяется Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Как установлено ст. 40.2 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», на прокурорских работников распространяются ограничения, запреты и обязанности, предусмотренные ст. 17, 18, 20 и 20.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Наряду с этим, на прокурорских работников в части установления ограничений, запретов и обязанностей распространяются также нормы

Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Лица, проходящие службу в должности военных прокуроров, по общему правилу являются военнослужащими, имеющими офицерское звание. По этой причине на них, кроме Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», распространяются нормы федеральных законов «О статусе военнослужащих», «О воинской обязанности и военной службе».

Важную роль в регулировании государственной службы в органах и организациях прокуратуры играют указы Президента РФ. Так, вопросам обеспечения прав работников прокуратуры посвящен Указ Президента РФ от 30 мая 1997 г. № 535 «Об обеспечении избирательных прав военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, работников органов прокуратуры Российской Федерации и сотрудников Следственного комитета Российской Федерации». В соответствии с данным нормативным актом работникам органов прокуратуры для обеспечения участия в выборах, предоставляется отпуск без сохранения денежного содержания со дня их регистрации в качестве кандидатов и до дня официального опубликования результатов выборов. Данным указом также регламентируется, что служба работников органов прокуратуры, избранных в государственные органы, органы субъектов РФ и муниципальные органы для исполнения депутатских и иных полномочий, приостанавливается со дня избрания на срок их полномочий.

На подзаконном уровне вопросы, связанные с прохождением службы в прокуратуре, относятся также к сфере правового регулирования правительства. Примером этого выступает постановление Правительства РФ от 7 февраля 1995 г. № 113 «Об условиях оплаты труда и социальных гарантиях работников Временной администрации на части территорий Республики Северная Осетия и Ингушской Республики, объединенной следственно-оперативной группы Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы контрразведки Российской Федерации и Кавказской межрегиональной прокуратуры».

В сфере ведомственного регулирования службы в органах прокуратуры активная роль принадлежит Генеральной прокуратуре РФ. Одной из форм реализации правового регулирования службы в органах прокуратуры выступают приказы, принимаемые на ведомственном уровне: совместный приказ Генеральной прокуратуры РФ № 1265-к(а), Министерства обороны РФ № 379 от 12 сентября 2007 г. «О мерах по реализации в органах военной прокуратуры постановления Правительства Российской Федерации от 24 марта 2007 г. № 176»;

приказ Генеральной прокуратуры РФ от 28 октября 2008 г. № 54-10 «О повышении размеров должностных окладов работников органов прокуратуры Российской Федерации, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы»;

приказ Генеральной прокуратуры РФ от 25 марта 2011 г. № 81 «Об изменении форм трудового договора и соглашения об изменении его условий»;

приказ Генеральной прокуратуры РФ от 22 декабря 2016 г. № 811 «Об осуществлении полномочий нанимателя от имени Российской Федерации в отношении федеральных государственных гражданских служащих в органах прокуратуры Российской Федерации, утверждении Инструкции о порядке реализации руководителями органов прокуратуры Российской Федерации полномочий нанимателя от имени Российской Федерации в отношении федеральных государственных гражданских служащих и о признании утратившими силу отдельных организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации»;

приказ Генеральной прокуратуры РФ от 13 марта 2018 г. № 135 «Об утверждении Инструкции по учету кадров прокурорских работников, федеральных государственных гражданских служащих, работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, и работников, осуществляющих профессиональную деятельность по профессиям рабочих в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации»;

приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15 мая 2018 г. № 293 «Об утверждении Инструкции о порядке приема на службу (назначения на должность), увольнения (освобождения от должности) и привлечения к ответственности прокурорских работников по обеспечению собственной безопасности и физической защиты прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур».

Государственная служба в органах и организациях прокуратуры имеет ряд особенностей, отраженных в законодательстве и анализируемых в специальной литературе. Несмотря на то что в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» правовой статус прокурорских работников однозначно определен, а именно: прокурорские работники категорированы как государственные служащие, в настоящее время среди юристов-практиков, ученых не прекращаются дискуссии о правовой природе работы (службы) прокурорских работников в организациях и органах прокуратуры, о наиболее оптимальной модели правового регулирования работы (службы). Необходимо констатировать, что правовое регулирование работы (службы) прокурорских работников вызывает ряд вопросов, требующих разрешения на уровне совершенствования законодательства.

На прокурорских работников распространяются:

1) специальные нормативные акты, относящиеся только к прокурорским работникам (Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, ведомственные акты Генеральной прокуратуры РФ);

2) в отдельных случаях нормативные акты о государственной гражданской службе;

3) в отдельных случаях трудовое законодательство;

4) законодательство о военной службе.

Такое разнообразие нормативных актов, применяемых в отношении одной категории работников, с одной стороны, создает конкуренцию норм, а с другой – не способствует эффективному регулированию их труда, имеющему свою специфику и высокую государственную значимость. Кроме того, действующая нормативная база, относящаяся к правовому регулированию труда прокурорских работников, не дает определенного ответа на вопросы: к какому виду государственной службы относится их работа (служба)? Чем объясняется непоследовательность законодателя в процессе использования терминологии, определяющей характер деятельности прокурорских работников, т. е. если это «федеральная государственная служба», то почему в тексте Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» указано, что эти работники вступают в «трудовые отношения», а не в «служебные» или «государственно-служебные», как это практикуется применительно к правовому регулированию других видов государственной службы?

В специальной литературе учеными высказывается мысль о том, что служба прокурорских работников является государственной гражданской службой. В обоснование такой позиции приводится довод о применении к прокурорским работникам отдельных положений законодательства о государственной гражданской службе. Однако законодатель однозначно не относит прокурорских работников к государственным гражданским служащим; несмотря на то что в штатном расписании системы органов и организаций прокуратуры предусмотрены такие должности, они не имеют непосредственного отношения к прокурорской деятельности.

Основываясь на нормах Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», службу в органах и организациях прокуратуры правомерно отнести к государственной службе иных видов. В связи с этим специалистами обсуждается вопрос о необходимости усиления специфики правового регулирования службы в органах и организациях прокуратуры[6], выделения ее в особый вид службы[7], а также совершенствования законодательства о деятельности прокуратуры[8].

Поступая на федеральную государственную службу, прокурорские работники вступают в правоотношения, регулируемые нормами раз-

[6] См., например: *Нестерова Т. А.* Правовое регулирование трудовых отношений при прохождении службы в прокуратуре как особом классе федеральной государственной службы в России : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Пермь, 1999 ; *Верстунина Л. В.* Особенности правового регулирования труда прокурорско-следственных работников : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2009.

[7] См.: *Шобухин В. Ю.* Некоторые проблемы правового регулирования службы в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации // Российское право : образование, практика, наука. 2017. № 2.

[8] См.: *Кожевников О. А.* Новое в правовом регулировании назначения прокурорских работников // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2017. № 2. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/novoe-v-pravovom-regulirovanii-naznacheniya-prokurorskih-rabotnikov/viewer (дата обращения: 05.09.2021).

личных отраслей права. В связи с этим на теоретическом уровне дискутируется вопрос о природе правоотношений, сопровождающих службу прокурорских работников. Прежде всего, основанием для вопросов являются формулировки, содержащиеся в тексте Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Как указано в ст. 40 данного закона, прокурорские работники являются федеральными государственными служащими, исполняющими обязанности по должности федеральной государственной службы с учетом особенностей указанного закона. В приведенной норме и далее по тексту рассматриваемого закона лица, выполняющие прокурорские функции именуются как «прокурорские работники». Таким образом, с одной стороны, лица, выполняющие прокурорские функции, отнесены к государственным служащим; с другой стороны, они обозначаются как «работники».

Между тем по сложившейся в России лексической, законодательной практике термины «служащий» и «работник» имеют различное значение и, как правило, не применяются в отношении одних и тех же лиц. Так, работник – это тот, кто работает, трудится, либо человек, работающий в определенной сфере деятельности (например, работник просвещения, работники искусства и т. д.). Служащий – это лицо, работающее по найму в различных учреждениях, в сфере обслуживания (но не на производстве)[9]. Таким образом, термин «работник» имеет более широкое значение и применение, чем термин «служащий». В законодательной практике различия в применении рассматриваемых терминов еще более очевидны. Еще в XIX в., в процессе создания фабрично-заводского законодательства в России формировалась также новая для того времени терминология. Например, в Высочайше утвержденном мнении Госсовета «Об отношениях между хозяевами фабричных заведений и рабочими людьми, поступающими на оные по найму» от 24 мая 1835 г. работники назывались «работными людьми». Термин «работник» в трудовом законодательстве стал использоваться в Кодексе законов о труде РСФСР 1922 г.

В современном законодательстве термин «работник» в отношении государственных служащих не употребляется, но используются термины «государственный гражданский служащий», «сотрудник». Тем самым законодатель подчеркивает, что государственная служба имеет свою специфику, отличающую ее от других видов трудовой деятельности.

Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» характер отношений между прокурорскими работниками и органами прокуратуры определен как «трудовые». Характер правоотношений между прокурорским работником и органом прокуратуры определяет трудовой договор, заключаемый между сторонами. Трудоправовой характер рассматриваемых отношений объясняется в специальной литературе наличием следующих признаков:

– отношения возникают между наемным (прокурорским) работником и работодателем (государством в лице органа прокуратуры);

[9] См.: *Ожегов С. И.* Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. 16-е изд., испр. М., 1984. С. 553, 636.

– объектом отношений является выполнение определенного рода работы, обусловленной содержанием конкретной государственной должности;

– работа выполняется исключительно личным трудом прокурорского работника;

– поведение субъектов трудового отношения обусловлено подчинением внутреннему трудовому распорядку того государственного органа, в котором проходит служба;

– отношения строятся на возмездных началах, поскольку за свою службу прокурорские работники получают заработную плату в виде денежного содержания[10].

Возникновение трудовых отношений прокурорских работников связано с двумя юридическими фактами, такими как заключение трудового договора и издание распорядительного акта о назначении на должность в органах и организациях прокуратуры. Состав трудового отношения характеризуется следующими элементами:

сторонами (субъектами) отношения;

содержанием отношения;

объектом отношения.

Сторонами рассматриваемого трудового отношения выступают гражданин Российской Федерации, соответствующий требованиям, установленным законом (специальный субъект), с одной стороны, и наниматель от имени Российской Федерации, с другой стороны. Специальный статус прокурорского работника устанавливается разделом V Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Нанимателем от имени Российской Федерации является орган прокуратуры в лице руководителя.

Содержанием трудового отношения являются права и обязанности сторон. Применительно к трудовым отношениям прокурорских работников и органов прокуратуры права и обязанности сторон регулируются, прежде всего, Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации», Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», Трудовым кодексом.

Тем не менее указание в законе на то, что отношения между прокурорскими работниками и органами прокуратуры являются трудовыми, представляется нелогичным с точки зрения сложившейся практики правового регулирования федеральной государственной службы, на что обращается внимание специалистов. Так, В. Ю. Шобухин отмечает: «…несмотря на то что профессиональная деятельность прокурорского работника является государственной службой, с ним заключается трудовой договор, а не контракт, и отношения между ним и работодателем явля-

[10] См.: *Клочков М. А., Полетаев Ю. Н.* Служба в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации : трудовые отношения : учеб. пособие для вузов. М., 2019. С. 18.

ются, как отмечено выше, трудовыми (в чем можно усмотреть некоторое противоречие»)[11].

Как правило, в соответствии с федеральными законами, регулирующими прохождение отдельных видов государственной службы, с лицами, поступающими на такую службу, заключается контракт о службе, при этом стороны вступают не в трудовые, а государственно-служебные (служебные) отношения.

Обращаясь к зарубежному опыту организации деятельности прокуратуры, следует отметить отличия от российской системы рассматриваемого надзорного органа. Так, в Великобритании и США органы прокуратуры, в нашем понимании, отсутствуют. Вместо них в названных государствах созданы атторнейские (англ. *attorney* – прокурор, государственный обвинитель) службы, сотрудники которых выполняют функции поддержки государственного обвинения в судах, занимаются расследованием некоторых видов преступления[12].

В соответствии с Конституцией КНР китайская прокуратура осуществляет «надзор за соблюдением закона». Органы прокуратуры находятся в подчинении у Всекитайского собрания народных представителей[13]. Прокуратура КНР осуществляет государственный надзор за соблюдением законности в процессе расследования определенных категорий уголовных дел, за деятельностью судов, поддерживает обвинение в суде.

Специфика построения системы органов прокуратуры и организации ее деятельности в иностранных государствах объясняется национальными традициями, экономическими возможностями государств, особенностями менталитета населения и другими факторами.

Изучение зарубежного опыта деятельности правоохранительных органов, современных технологий борьбы с преступностью и применение полученных знаний на практике позволит на более высоком уровне продолжить 300-летнюю историю российской прокуратуры.

[11] *Шобухин В. Ю.* Некоторые проблемы правового регулирования службы в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации // Российское право : образование, практика, наука. 2017. № 2. С. 11.

[12] См.: *Калашников Н. Н.* Зарубежный опыт прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства // World science. 2018. № 2 (30). С. 80–88.

[13] Конституция Китайской Народной Республики. URL: https://asia-business.ru (дата обращения: 05.09.2021).

Библиографический список

Верстунина Л. В. Особенности правового регулирования труда прокурорско-следственных работников : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2009.

Калашников Н. Н. Зарубежный опыт прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства // World science. 2018. № 2 (30). С. 80–88.

Клочков М. А., Полетаев Ю. Н. Служба в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации : трудовые отношения : учеб. пособие для вузов. М. : Юрайт, 2019.

Кожевников О. А. Новое в правовом регулировании назначения прокурорских работников // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2017. № 2.

Нестерова Т. А. Правовое регулирование трудовых отношений при прохождении службы в прокуратуре как особом классе федеральной государственной службы в России : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Пермь, 1999.

Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. 16-е изд., испр. М. : Рус. яз., 1984.

Шобухин В. Ю. Некоторые проблемы правового регулирования службы в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации // Российское право : образование, практика, наука. 2017. № 2.

References

Verstunina L. V. Features of the legal regulation of the work of prosecutors and investigators: abstract of the dissertation for the degree of candidate of legal sciences. M., 2009.

Kalashnikov N. N. Foreign experience of prosecutorial supervision over the implementation of labor legislation // World sciences. 2018. № 2. (30). P. 80–88.

Klochkov M. A., Poletaev Yu. N. Service in the bodies and organizations of the prosecutor's office of the Russian Federation: labor relations: textbook, manual for universities. M. : Yurayt Poblishing House, 2019.

Kozhevnikov O. A. New in the legal regulation of the appointment of prosecutors // Electronic supplement to the «Russian legal journal». 2017. № 2.

Nesterova T. A. Legal regulation of labor relations during the passage service in the prosecutor's office as a special class of the federal public service in Russia: thesis abstract for the degree of candidate of legal sciences. Perm, 1999.

Ozhegov S. I. Dictionary of the Russian language / ed N. Yu. Shwedovoy. 16th ed., Rev. M. : Rus. yaz., 1984.

Shobukhin V. Yu. Some problems of legal regulation of service in the bodies and organizations of the prosecutor's office of the Russian Federation // Russian law: education, practice, sciences. 2017. № 2.

Для цитирования:

Матвеев С. П. Организация государственной службы в органах прокуратуры Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 193–204. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3707

Recommended citation:

Matveev S. P. Organization of the public service in bodies prosecutor's office of the Russian Federation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 193–204. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3707

Воронежский государственный университет

Матвеев С. П., доктор юридических наук, доцент

E-mail: ser35031333@yandex.ru

Voronezh State University

Matveev S. P., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor

E-mail: ser35031333@yandex.ru

УДК 349.222.2
DOI https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3709

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДА ПРОКУРОРСКИХ РАБОТНИКОВ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

О. Н. Бабаева, С. Н. Бабаев

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 2 сентября 2021 г.

Аннотация: *актуальность рассматриваемой темы предопределяется тем, что востребован научный интерес к практической реализации служебных отношений прокурорских работников, которые возможно рассматривать с учетом разграничения норм трудового права. Активное развитие науки прокурорской деятельности с точки зрения кадрового обеспечения в настоящее время обусловливает необходимость акцентирования внимания на таких вопросах, как заключение трудового договора прокурорскими работниками, прохождение службы прокурорских работников. На основе анализа позиций, высказанных в научной литературе и теории прокурорской деятельности, предлагается вывод о необходимости изучения особенностей, отражающих существующие различия в условиях, содержании и характере труда прокурорских работников и иных лиц.*
Ключевые слова: *прокуратура, трудовые правоотношения, служебные отношения, кадровое обеспечение, государственная гражданская служба, аттестация.*

Abstract: *the relevance of the topic is determined by the fact that there is a demand for scientific interest in the practical implementation of official relations of Prosecutor's employees, which can be considered taking into account the differentiation of labor law norms. Active development of the science of the Prosecutor's activities, in terms of staffing at the present time necessitates a focus on such issues as the conclusion of the employment contract prosecutors, questions of service of public prosecutors. Based on the analysis of the positions expressed in the scientific literature and the theory of prosecutorial activity, it is proposed to conclude that it is necessary to study the features that reflect the existing differences in the conditions, content and nature of the work of prosecutors and other persons.*
Key words: *prosecutor's office, labor legal relationship, office relations, personnel support, state civil service, certification.*

Законодательство о труде уделяет значительное внимание вопросам обеспечения равных возможностей при получении работы и реализации трудовой функции, недопущения дискриминации в трудовых отношениях. Так, в п. 3 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28 января 2014 г. № 1 «О применении законодательства, регулирующего труд женщин, лиц с семейными обязанностями и несовершеннолетних» под дискриминацией в сфере труда по смыслу ст. 1 Конвенции Международной организации труда 1958 г. № 111 относительно дискриминации в

© Бабаева О. Н., Бабаев С. Н., 2021

области труда и занятий и ст. 3 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ) следует понимать различие, исключение или предпочтение, имеющие своим результатом ликвидацию или нарушение равенства возможностей в осуществлении трудовых прав и свобод или получение каких-либо преимуществ в зависимости от любых обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника (в том числе не перечисленных в указанной статье ТК РФ)[1], помимо определяемых свойственными данному виду труда требованиями, установленными федеральным законом, либо обусловленных особой заботой государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите[2].

Внимание законодателя к этим вопросам обусловлено, с одной стороны, тем, что принцип недопущения дискриминации служит правовой гарантией конституционного равенства граждан, а с другой – на практике дискриминация – очень распространенное явление; она проявляется в разнообразных формах и касается различных аспектов трудовой деятельности – от приема на работу и увольнения, до оплаты труда[3].

Вместе с тем в трудовые отношения вступает значительное число людей, труд которых применяется в различных отраслях экономики, в разных условиях как климатических, так и производственных. В связи с этим трудовое право должно регулировать трудовые отношения, складывающиеся в условиях, связанных с особенностями производства и характером выполняемой работы, климатическими и территориальными особенностями и, наконец, особенностями самого работника. Для того чтобы учесть эти особенности и обеспечить равенство прав работников в сфере труда и занятий, предусмотренное Конституцией РФ и ТК РФ, необходимо дифференцированное регулирование трудовых отношений, т. е. принятие специальных норм, регулирующих особенности трудовых

[1] В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» (далее – постановление Пленума ВС РФ 2004 г. № 2) приведены разъяснения касательно деловых качеств работников. Согласно абз. 6 п. 10 постановления № 2 под деловыми качествами работника следует, в частности, понимать способности физического лица выполнять определенную трудовую функцию с учетом имеющихся у него профессионально-квалификационных качеств (например, наличие определенной профессии, специальности, квалификации), личностных качеств работника (состояние здоровья, наличие определенного уровня образования, опыт работы по данной специальности, в данной отрасли и др.).

[2] О применении законодательства, регулирующего труд женщин, лиц с семейными обязанностями и несовершеннолетних : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 января 2014 г. № 1 // Рос. газета. 2014. 7 февр.

[3] См. об этом более подробно: Обобщение правовых позиций международных договорных и внедоговорных органов, действующих в сфере защиты прав и свобод человека, по вопросам защиты права лица не подвергаться дискриминации // Управление систематизации законодательства и анализа судебной практики Верховного Суда РФ. 2018. С. 82–85. URL: https://www.vsrf.ru/documents/international_practice/27156/ (дата обращения: 14.08.2021).

отношений, складывающихся в различных отраслях экономики, у отдельных категорий работников[4].

Как указывал В. М. Догадов, «полное и безоговорочное применение Кодекса законов о труде ко всем категориям трудовых отношений оказывается на практике невозможным. Для отдельных отраслей народного хозяйства, ввиду своеобразных условий применения в них наемного труда, приходится допускать ряд изъятий и отступлений от норм Кодекса, применяя к ним эти положения не полностью, а лишь в некоторых частях»[5].

Законодатель устанавливает сферу действия трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права. Они содержатся в ТК РФ и иных нормативных правовых актах в сфере труда. ТК РФ предусматривает особенности правового регулирования труда отдельных категорий работников. Эти же особенности регулируются и федеральными законами, что связано с различными факторами дифференциации правового регулирования труда.

Представляется, что и в отношении прокурорских работников проявляются практически все приведенные выше традиционные критерии дифференциации норм трудового права. К примеру, на прокурорских работников полностью распространяются все льготы, установленные законодательством для женщин (глава 41 ТК РФ), государственные гарантии и компенсации (главы 23, 24, 28 ТК РФ) и др.

Регулирование отношений прокурорских работников, связанных с трудом (службой), осуществляется на основе главных принципов правового регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений.

В соответствии с положениями Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 11.06.2021)[6] (далее – Закон о прокуратуре) главной и важнейшей функцией прокурора является осуществление надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории страны. Указанный надзор осуществляется в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Значимость стоящих перед прокуратурой задач определяется и важностью правового регулирования труда прокурорских работников как составляющей части системы органов и организаций прокуратуры.

Согласно п. 1 ст. 40 Закона о прокуратуре «прокурорские работники – это федеральные государственные служащие, исполняющие обязанности по должности федеральной государственной службы с учетом требова-

[4] См.: Особенности правового регулирования трудовых отношений отдельных категорий работников : науч.-практ. пособие / Е. Г. Азарова [и др.] ; отв. ред. Т. Ю. Коршунова. М., 2015. С. 13.

[5] *Догадов В. М.* Очерки трудового права. Л., 1927. С. 18–19.

[6] Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

ний Закона о прокуратуре. Правовое положение и условия службы прокурорских работников определяются названным федеральным законом». Поэтому служба в органах и организациях прокуратуры является федеральной государственной службой.

При анализе норм Закона о прокуратуре можно сделать вывод, что к прокурорским работникам относятся прокуроры, а также другие работники органов и организаций прокуратуры, имеющие классные чины[7].

Правовой статус прокурорских работников как основной части работников прокуратуры связан с особенностями их профессиональной служебной деятельности[8]. Здесь важно отметить, что трудовая функция работников органов прокуратуры носит специфический характер и предполагает определенную дисциплинарную ответственность.

В связи с этим, на наш взгляд, прокурорские работники нуждаются в дополнительной защите, в том числе средствами трудового права и права социального обеспечения путем установления особых государственных гарантий и льгот[9].

За последние годы законодательно ведется активный поиск наиболее эффективных способов осуществления трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений прокурорских работников[10].

Однако справедливым представляется мнение М. А. Клочкова о том, что и сегодня «в науке трудового права России в новых условиях хозяйствования и управления, несмотря на объективную потребность серьезного научного анализа правовых отношений в сфере труда (службы)

[7] Заслуживает внимания мнение ученых о том, что вместо анахроничной терминологии «прокурорский работник» надо перейти к «прокурорский служащий», вместо «работники органов прокуратуры» – «служащие органов прокуратуры». Это объясняется тем, что государственно-служебные отношения гражданина с государством по своей природе публично-правовые, в отличие от трудовых отношений, имеющих договорную природу. Отсюда и различия в оформлении такого рода отношений. По контракту – служащие, по трудовому договору – работники (см.: *Козбаненко В. А.* Иные виды государственной службы – правоохранительная служба : закон и доктрина // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 9. С. 100).

[8] Под «правовым статусом прокуроров» принято понимать совокупность прав, обязанностей, ограничений, запретов, установленных законодательством и гарантированных государством.

[9] См., например: Правовое регулирование труда прокурорских работников в Российской Федерации : науч.-практ. пособие / Л. В. Верстунина, К. Н. Гусов, Ю. Н. Полетаев. М., 2014 ; *Дианова И. В.* Социальная защита лиц, осуществляющих деятельность в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации, как элемент их правового статуса // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2017. № 2. С. 90–101 ; Настольная книга прокурора : в 2 ч. Ч. 1 : Практическое пособие / О. С. Капинус [и др.] ; под общ. ред. О. С. Капинус, С. Г. Кехлерова ; под науч. ред. А. Ю. Винокурова. М., 2021. С. 130–131.

[10] См.: *Винокуров А. Ю.* Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» : в 2 т. Т. 2 : Разделы IV–VII. М., 2020. С. 81–83.

прокурорских работников, эта проблема (проблема правового регулирования труда прокурорских работников) не получила глубокого монографического исследования. Достаточно сказать, что сегодня отсутствуют целостные современные научные работы по данной проблеме»[11].

Прокурорские работники являются наемными работниками, выполняющими государственные функции. Их трудовые правоотношения характеризуются чертами, присущими любым трудовым правоотношениям, и в то же время в силу своего публичного характера имеют некоторые особенности. Правовое регулирование трудовых отношений этих работников существенно отличается от правовых основ трудовых отношений иных работников прокуратуры (обслуживающий и технический персонал).

В системе прокуратуры проходят службу федеральные государственные гражданские служащие, чьи должности включены в раздел 17 «Перечень должностей в прокуратуре Российской Федерации» Реестра должностей федеральной государственной гражданской службы, утвержденного Указом Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 (в ред. от 30.07.2020)[12]. На этих работников требования Закона о прокуратуре не распространяются, и их правовой статус определяется, соответственно, законодательством РФ о государственной гражданской службе и иными нормативными правовыми актами.

Ранее они были определены Положением о прохождении службы в органах и учреждениях прокуратуры, утвержденным постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 23 июня 1997 г. № 1607-П ГД[13]. Сейчас прохождение службы в органах прокуратуры регулируется главным образом Законом о прокуратуре.

В случае, когда какие-либо отношения прохождения службы указанных работников не урегулированы Законом о прокуратуре, применяются нормы Федерального закона от 24 июля 2004 г. № 79-ЗФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 11.06.2021) (далее – Федеральный закон о государственной гражданской службе РФ)[14] и Трудового кодекса РФ. На это направлены и приказы Генерального прокурора РФ: от 2 февраля 2006 г. № 4 «О мерах по реализации в органах прокуратуры Российской Федерации требований законодательства о федеральной государственной гражданской службе Российской Федера-

[11] *Клочков М. А., Полетаев Ю. Н.* Служба в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации : трудовые отношения : учеб. пособие для вузов. М., 2021. С. 6.

[12] О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы : указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 (в ред. от 30.07.2020) // Рос. газета. 2006. 12 янв.

[13] Утратило силу в связи с принятием Федерального закона от 10 февраля 1999 г. № 31-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации».

[14] Рос. газета. 2004. 31 июля.

ции»[15], от 22 декабря 2016 г. № 811 (в ред. от 29.12.2020) «Об осуществлении полномочий нанимателя от имени Российской Федерации в отношении федеральных государственных гражданских служащих в органах прокуратуры Российской Федерации, утверждении Инструкции о порядке реализации руководителями органов прокуратуры Российской Федерации полномочий нанимателя от имени Российской Федерации в отношении федеральных государственных гражданских служащих и о признании утратившими силу отдельных организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации»[16], от 26 ноября 2008 г. № 242 «Об утверждении форм трудового договора и соглашений об изменении условий трудового договора» (в ред. от 29.12.2020), а также «Отраслевое соглашение между ГП РФ и Общероссийским профсоюзом работников госучреждений и общественного обслуживания РФ на 2020–2022 годы», утвержденное Общероссийским профессиональным союзом работников государственных учреждений и общественного обслуживания Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Российской Федерации от 14 апреля 2020 г. (в ред. от 12.04.2021)[17].

Интересным представляется мнение А. Ю. Винокурова от том, что «до настоящего времени законодательно не определен вид осуществляемой прокурорскими работниками федеральной государственной службы»[18].

Согласно п. 1 ст. 2 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»[19] (в ред. от 23.05.2016) (далее – Федеральный закон о системе государственной службы) государственная служба подразделяется на государственную гражданскую службу, военную службу и государственную службу иных видов, а до 1 января 2016 г. прямо называлась правоохранительная служба. Вместе с тем основные вопросы прохождения службы гражданских служащих раскрыты, как указывалось, в Федеральном законе о государственной гражданской службе[20]. Можно констатировать, что статус федеральной государственной службы, которую осуществляют прокурорские работники, оставаясь по-прежнему неопределенным, тем не менее приобрел легальность – государственная служба иных видов.

[15] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Документ не был опубликован.

[16] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Документ не был опубликован.

[17] Официальный сайт Минтруда России. URL: https://rosmintrud.ru/ (дата обращения: 28.08.2021).

[18] *Винокуров А. Ю.* Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации». Т. 2. С. 81.

[19] Рос. газета. 2003. 31 мая.

[20] См. об этом: *Старилов Ю. Н.* Государственная служба и служебное право : учеб. пособие. М., 2018. С. 33–69 ; *Бобров А. М., Телегин А. С.* Государственная служба иных видов : понятие и ее особенности // Административное право и процесс. 2018. № 9. С. 55–60.

Некоторые особенности трудовых правоотношений прокурорских работников наблюдаются уже на стадии возникновения и характеризуются сложным фактическим составом[21]: помимо обычного трудового договора, здесь имеет место и специфический акт – назначение на должность (приказ)[22].

Важно, что ст. 19 ТК РФ не придает превалирующего значения акту назначения или утверждения в должности. Для возникновения трудового отношения в этих случаях необходим также трудовой договор.

Отметим, что трудовой договор, заключаемый в рамках трудовых правоотношений представляет собой двусторонний юридический акт, который играет важную функциональную роль в механизме правового регулирования трудовых отношений и выступает необходимой предпосылкой возникновения взаимных прав и обязанностей сторон, а также правовой формой связи работника с другими работниками (легальное определение трудового договора приводится в ст. 56 ТК РФ).

Отличительными особенностями трудовых отношений, возникающих из акта назначения на должность, являются следующие:

– замещение соответствующей должности в порядке назначения зависит от органов или должностных лиц, не являющихся стороной в возникающем трудовом правоотношении;

– волеизъявление граждан, как правило, не совпадает по времени с волеизъявлением государственного органа, решающего вопрос о назначении его на должность;

– приказ о назначении на должность имеет правообразующий характер, так как лицо, представленное к назначению на должность, не может приступить к выполнению обязанностей по этой должности без приказа соответствующего государственного органа.

Акт назначения на должность прокурорского работника выполняет двоякую роль:

1) является элементом, входящим в юридический состав, порождающий государственно-служебные отношения;

2) порождает служебно-трудовые отношения. Причем в первом случае этот акт является юридическим фактом, завершающим юридический состав.

С заключением трудового договора, регламентирующего права, обязанности и ответственность сторон, а также конкретные сроки договора, завершается формирование сложного юридического состава, на основа-

[21] Данный сложный юридический состав порождает трудовые отношения лишь определенных категорий работников, прямо указанных в трудовом законодательстве и иных нормативных правовых актах либо в уставе (положении) организации, в которых определен также порядок (процедура) назначения или утверждения в должности. К такой категории относятся и прокурорские работники в силу п. 2 ст. 40 Закона о прокуратуре.

[22] Так, в ст. 19 ТК РФ рассматриваются случаи возникновения трудовых отношений на основании сложного фактического состава: акта назначения на должность или утверждения в должности и трудового договора.

нии которого возникает данное трудовое правоотношение назначенного на соответствующую должность прокурорского работника[23].

Отметим, что Закон о государственной гражданской службе не содержит понятия трудового договора. В отношении гражданских служащих этим законом (ст. 23) введено понятие «служебный контракт».

Служебный контракт – соглашение между представителями нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы. Служебным контрактом устанавливаются также права и обязанности сторон.

Сравнивая юридические понятия «трудовой договор» и «служебный контракт», можно прийти к выводу, что содержание и форма служебного контракта и трудового договора как юридических фактов – оснований возникновения правоотношений – во многом схожи[24].

Анализируя законодательство, регулирующее труд прокурорских работников, представляется правильным согласиться с мнением тех ученых, которые делают вывод о том, что трудовой договор прокурорского работника есть не что иное, как подвид служебного контракта, заключаемого государственным служащим с представителем нанимателя, поскольку определяет сущность: во-первых, трудового договора как такового; во-вторых, трудового договора с государственным служащим; в-третьих, трудового договора именно в органах и организациях прокуратуры[25].

Из вышесказанного следует, что возникновение трудовых правоотношений прокурорских работников имеет сложный юридический состав, включающий назначение на должность и заключение трудового договора.

В ст. 40.1 Закона о прокуратуре установлены дополнительные требования к гражданам, назначаемым на должности прокуроров[26]. Прокурорами могут быть граждане Российской Федерации, получившие по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам высшее юридическое образование по специальности «Юриспруденция» или высшее образование по направлению подготовки «Юриспруденция» квалификации «магистр» при наличии диплома бакалавра по направлению подготовки «Юриспруденция», или высшее образование по специаль-

[23] См.: *Клочков М. А., Полетаев Ю. Н.* Служба в органах и организациях прокуратуры... С. 29.

[24] См. об этом: *Коломоец Е. Е.* Трудовой договор и служебный контракт : проблемы теории и правоприменения. М., 2019.

[25] См.: *Клочков М. А., Полетаев Ю. Н.* Служба в органах и организациях прокуратуры... С. 29.

[26] Заметим, что Федеральным законом от 6 февраля 2020 г. № 15-ФЗ «О внесении изменений в статьи 40.1 и 43.5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» внесены новые изменения относительно требований, предъявляемых к лицам, назначаемым на должности прокуроров, что на государственных гражданских служащих и о признании утратившими силу отдельных организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ностям, входящим в укрупненную группу специальностей «Юриспруденция», с присвоением квалификации «юрист», обладающие необходимыми профессиональными и моральными качествами, способные по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности.

На службу в органы прокуратуры РФ не может быть принято лицо и находиться на указанной службе, например, если оно имеет гражданство (подданство) иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства[27], имело или имеет судимость, признано решением суда недееспособным или ограниченно дееспособным, лишено решением суда права занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока, имеет заболевание, которое согласно медицинскому заключению препятствует исполнению им служебных обязанностей.

Для серьезного улучшения работы по формированию кадров, повышения профессионального мастерства прокурорских работников ст. 40.3 Закона о прокуратуре введены испытания при приеме на службу в органы прокуратуры[28].

Из буквального прочтения п. 1 ст. 40.3 Закона о прокуратуре вытекает, что испытание может устанавливаться только для лиц, впервые принимаемых на службу в органы прокуратуры, т. е. прием соответствующих лиц в организации прокуратуры, в том числе на должности прокурорских работников в Университете прокуратуры РФ с возможным установлением испытательного срока не допускается. В действительности с учетом упоминавшегося выше п. 1.6 Положения о порядке проведения аттестации прокурорских работников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации испытание фактически устанавливается.

Пункт 1 ст. 40.3 Закона о прокуратуре по умолчанию законодателя распространяется не только на лиц, впервые принятых на службу на должности прокурорских работников (прокуроров), но и на тех, кто поступил на государственную гражданскую службу, если на них не распространялись требования ст. 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» о прохождении конкурса[29].

[27] Данный тезис подтверждают принятые в России соответствующие нормативные правовые акты, например: Постановления Правительства РФ от 11 октября 2002 г. № 755 «Об утверждении Перечня объектов и организаций, в которых иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу» (в ред. от 04.02.2011) и от 11 октября 2002 г. № 754 «Об утверждении Перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение» (в ред. от 14.07.2006).

[28] Об утверждении Положения о порядке прохождения испытания на федеральной государственной гражданской службе в органах прокуратуры Российской Федерации : приказ Генерального прокурора России от 10 февраля 2021 г. № 82. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[29] См.: *Винокуров А. Ю.* Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации». Т. 2. С. 132.

Весьма существенны и другие отличительные черты правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений прокурорских работников, которые возникают в ходе прохождения службы в прокуратуре.

Положения, закрепленные в п. 5 ст. 4 Закона о прокуратуре, являются еще одной конкретизацией принципа независимости ее деятельности по укреплению законности, охране прав и свобод граждан. Так, прокурорский работник не вправе: совмещать свою основную деятельность с иной оплачиваемой или безвозмездной деятельностью[30], кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности[31]; входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Важное значение при реализации трудовой функции прокурорского работника является аттестация (следует отметить, что до настоящего времени в законодательстве РФ отсутствует легальное определение понятия аттестации).

Однако в п. 2 Положения о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденном Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110 (в ред. от 31.12.2020) «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации», указано, что аттестация проводится в целях определения соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы на основе оценки его профессиональной служебной деятельности, а также призвана способствовать формированию кадрового состава государственной гражданской службы Российской Федерации, повышению профессионального уровня гражданских служащих, решению вопросов, связанных с определением преимущественного права на замещение должности гражданской службы при сокращении должностей гражданской службы в государственном органе, а также вопросов, связанных с изменением условий оплаты труда гражданских служащих[32].

[30] Это ограничение установлено для того, чтобы прокуроры не вступали в какие-либо трудовые отношения с органами государственной власти, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, за исполнением законов которыми они обязаны осуществлять надзор. Поступая на работу в органы прокуратуры, граждане России сознательно принимают на себя это ограничение, чтобы обеспечить осуществление независимого и объективного надзора за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов, действующих на ее территории, и в целом эффективной деятельности органов и учреждений российской прокуратуры.

[31] При этом педагогическая, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

[32] Рос. газета. 2005. 3 февр.

В соответствии со ст. 41 Закона о прокуратуре прокурорские работники подлежат аттестации, которая призвана способствовать совершенствованию деятельности органов прокуратуры по подбору, расстановке и повышению квалификации кадров, укреплению служебной дисциплины. Аттестация определяет уровень профессиональной подготовки и соответствия прокурорских работников занимаемой должности.

В свою очередь подп. 1.3 Положения о порядке проведения аттестации прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, утвержденного приказом Генерального прокурора РФ от 11 марта 2020 г. № 146, устанавливает, что аттестация работников проводится в целях определения их соответствия занимаемой должности на основе оценки уровня профессиональной подготовки и призвана способствовать: совершенствованию деятельности органов и организаций прокуратуры по подбору, расстановке и повышению квалификации кадров; формированию кадрового резерва для выдвижения на руководящие должности; повышению ответственности работников за результаты служебной деятельности и укреплению трудовой дисциплины; решению вопросов о присвоении работникам первоначальных классных чинов; подготовке предложений о рассмотрении на заседании Комиссии Генеральной прокуратуры РФ по предварительному рассмотрению кандидатур на должности прокуроров субъектов РФ, приравненных к ним прокуроров и продлению их полномочий.

Следует отметить, что приказы Генерального прокурора РФ дифференцируют порядок проведения аттестации прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации[33] и федеральных государственных гражданских служащих органов прокуратуры Российской Федерации[34].

Согласно подп. 1.4 Положения о порядке проведения аттестации прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, аттестация может быть первичной, очередной и внеочередной. При проведении внеочередной аттестации необходимо руководствоваться положениями постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 (в ред. от 24.11.2015) «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации»[35].

[33] Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации : приказ Генерального прокурора России от 11 марта 2020 г. № 146 // Законность. 2020. № 4.

[34] Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации и сдачи квалификационного экзамена федеральными государственными гражданскими служащими органов прокуратуры Российской Федерации : приказ Генерального прокурора России от 4 октября 2017 г. № 679. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71701546/ (дата обращения: 15.08.2021). В Законе о государственной гражданской службе в ст. 48 указывается лишь на цель проведения аттестации гражданского служащего – определение его соответствия замещаемой должности гражданской службы.

[35] Рос. газета. 2004. 8 апр.

В соответствии с п. 5 ст. 41 Закона о прокуратуре прокурорам, научным и педагогическим работникам в соответствии с занимаемыми ими должностями и стажем работы пожизненно присваиваются классные чины. Генеральным прокурором РФ могут быть присвоены классные чины и другим работникам.

Порядок присвоения классных чинов до старшего советника юстиции включительно и перечень должностей, по которым предусмотрено присвоение классных чинов до старшего советника юстиции, утверждаются Генеральным прокурором РФ. Присвоенный классный чин сохраняется за прокурорским работником при освобождении от замещаемой должности и увольнении из органов или организаций прокуратуры Российской Федерации, а также при поступлении на службу в органы или организации прокуратуры Российской Федерации вновь. Запись о присвоении классного чина вносится в личное дело прокурорского работника и его трудовую книжку (при наличии). Данная информация вносится также в сведения о трудовой деятельности прокурорского работника. Работников, имеющих дисциплинарное взыскание, не прошедших аттестацию, а также в отношении которых возбуждены уголовные дела или проводится служебное расследование, к присвоению классного чина не представляют до снятия взыскания, признания их в аттестационном порядке соответствующими занимаемой должности, окончания служебного расследования, прекращения уголовного дела по реабилитирующим основаниям[36].

Во исполнение требований п. 13 Положения о порядке присвоения классных чинов прокурорским работникам органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 21 ноября 2012 г. № 1563 «О классных чинах прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации», был издан Генеральным прокурором России приказ от 29 апреля 2021 г. № 222 «О классных чинах прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации» (вместе с «Положением о порядке присвоения прокурорским работникам органов и организаций прокуратуры Российской Федерации классных чинов до старшего советника юстиции включительно»).

Важно отметить и тот факт, что служба прокурорских работников в органах и организациях прокуратуры прекращается при увольнении работников. Поскольку при поступлении на службу в органы прокуратуры заключается трудовой договор, на прокурорских работников как на федеральных государственных служащих распространяются общие основания прекращения трудового договора, предусмотренные ст. 77 ТК РФ, а также дополнительные основания, указанные в ст. 43 «Прекращение службы в органах и организациях прокуратуры» Закона о прокуратуре.

[36] О классных чинах прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации (вместе с «Положением о порядке присвоения классных чинов прокурорским работникам органов и организаций прокуратуры Российской Федерации») : указ Президента РФ от 21 ноября 2012 г. № 1563 (в ред. от 06.04.2021). URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 20.08.2021).

Помимо оснований, предусмотренных ТК РФ, прокурорский работник может быть уволен в связи с выходом в отставку и по инициативе руководителя органа прокуратуры, что регламентировано Законом о прокуратуре.

Таким образом, исследование особенностей правового регулирования труда прокурорских работников приводит к выводу о том, что указанные особенности отражают существующие различия в условиях, содержании и характере труда указанных работников. Дифференциация нормативных правовых актов, регулирующих труд прокурорских работников, вызвана объективными причинами и в настоящее время является обоснованной и необходимой.

Дальнейший анализ действующего законодательства, регулирующего трудовые отношения прокурорских работников, и практика его применения могут обогатить теорию трудового права, поскольку этот анализ дает материал для новых суждений, подтверждающих необходимость переосмысления исследуемого в работе законодательства и соответствующих выводов по поводу необходимости его дальнейшего совершенствования.

Следовательно, сегодня можно говорить о том, что на современном этапе развития Российского государства все возможности совершенствования законодательства о правовом регулировании трудовых отношений прокурорских работников еще далеко не исчерпаны.

Библиографический список

Бобров А. М., Телегин А. С. Государственная служба иных видов : понятие и ее особенности // Административное право и процесс. 2018. № 9. С. 55–60.

Винокуров А. Ю. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» : в 2 т. Т. 2 : Разделы IV–VII. М. : Юрайт, 2020. 417 с.

Клочков М. А., Полетаев Ю. Н. Служба в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации : трудовые отношения : учеб. пособие для вузов. М. : Юрайт, 2021. 182 с.

Козбаненко В. А. Иные виды государственной службы – правоохранительная служба : закон и доктрина // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 9. С. 92–101.

Коломоец Е. Е. Трудовой договор и служебный контракт : проблемы теории и правоприменения. М. : Проспект, 2019. 128 с.

Настольная книга прокурора : в 2 ч. Ч. 1 : Практическое пособие / О. С. Капинус [и др.] ; под общ. ред. О. С. Капинус, С. Г. Кехлерова ; под науч. ред. А. Ю. Винокурова. М. : Юрайт, 2021. 595 с.

Особенности правового регулирования трудовых отношений отдельных категорий работников : науч.-практ. пособие / Е. Г. Азарова [и др.] ; отв. ред. Т. Ю. Коршунова. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2015. 400 с.

Старилов Ю. Н. Государственная служба и служебное право : учеб. пособие. М. : Норма : ИНФРА-М, 2018. 240 с.

References

Bobrov A. M., Telegin A. S. Public service of other types: concept and its features // Administrative right and process. 2018. № 9. P. 55–60.

Vinokurov A. Yu. The scientific and practical comment on the Federal law "About Prosecutor's Office of the Russian Federation" in 2 t. Volume 2. Sections IV–VII. M. : Yurayt publishing house, 2020. 417 p.

Klochkov M. A., Poletayev Yu. N. Service in bodies and the organizations of prosecutor's office of the Russian Federation: labor relations: studies. the benefit for higher education institutions. M. : Yurayt publishing house, 2021. 182 p.

Kozbanenko V. A. Other types of public service – law-enforcement service: law and doctrine // Current problems of Russian law. 2018. № 9. P. 92–01.

Kolomoyets E. E. Employment contract and office contract: problems of the theory and law enforcement: monograph. M. : Avenue, 2019. 128 p.

The reference book of the prosecutor in 2 h. Part 1: practical benefit / O. S. Kapinus [etc.]; under the general edition O. S. Kapinus, S. G. Kekhlerov; under scientific edition of A. Yu. Vinokurov. M. : Yurayt publishing house, 2021. 595 p.

Features of legal regulation of labor relations of separate employee categories: scientific and practical benefit / E. G. Azarova [et al.] ; otv. edition of T. Yu. Korshunov. M. : Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2015. 400 p.

Starilov Yu. N. Public service and office right: manual. M. : Regulation : INFRA-M, 2018. 240 p.

Для цитирования:

Бабаева О. Н., Бабаев С. Н. Особенности правового регулирования труда прокурорских работников : теоретические аспекты // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 205–218. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3709

Recommended citation:

Babaeva O. N., Babaev S. N. Features of legal regulation of work of public prosecutor's workers: theoretical aspects // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 205–218. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3709

Воронежский государственный университет

Бабаева О. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права

E-mail: oly.babaeva@yandex.ru

Бабаев С. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры организации судебной власти и правоохранительной деятельности

E-mail: sergejbosn@yandex.ru

Voronezh State University

Babaeva O. N., Candidate of Legal Science, Associate Professor of the Labour Law Department

E-mail: oly.babaeva@yandex.ru

Babaev S. N., Candidate of Legal Science, Associate Professor of the Organization of the Judicial Power and Law Enforcement Activity Department

E-mail: sergejbosn@yandex.ru

УДК 347.168
DOI https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3710

ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ЭТИКА И АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА

П. Н. Шабанов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 21 сентября 2021 г.

Аннотация: *статья посвящена вопросам профессиональной этики прокурорских работников. Анализируется законодательство, регулирующее требования, запреты и ограничения, предъявляемые к прокурорам, исследуются антикоррупционные стандарты их поведения. Отдельное внимание уделено исследованию положений Кодекса этики прокурорского работника. Автором формулируются предложения, направленные на совершенствование нормативно-правового регулирования в сфере этики прокурора.*
Ключевые слова: *этика прокурора, государственная служба, антикоррупционные стандарты поведения.*

Abstract: *the article deals with the professional ethics of prosecutors. Legislation regulating requirements, prohibitions and restrictions imposed on prosecutors is analyzed, anti-corruption standards of their behavior are investigated. Special attention is paid to the study of the provisions of the Code of Ethics of the prosecutor. The author makes proposals aimed at improving the legal regulation in the field of ethics of the prosecutor.*
Key words: *ethics of the prosecutor, public service, anti-corruption standards of behavior.*

Вопросы профессиональной этики для представителей юридической профессии одни из самых важных, актуальных и отчасти недооцененных. Долгое время нравственно-нормативному регулированию деятельности юриста не предавалось надлежащего значения. Нельзя сказать, что внимания профессиональной этике не уделялось совсем, но и попыток создания актов, регулирующих служебное и внеслужебное поведение юриста той или иной профессии, особенно действующего от лица государства, тоже не предпринималось. Пожалуй, первым таким актом был кодекс чести судьи, утвержденный постановлением Совета судей Российской Федерации от 21 октября 1993 г. Профессиональная этика прокурорского работника длительное время оставалась за пределами регулирования единым документом всех аспектов работы прокурора и его внеслужебной деятельности. Это не оставалось без внимания как в научных кругах, так и в рядах практических работников. К примеру, В. Ю. Шобухин в тексте своего доклада указывал на недостаточное правовое регулирование требований о морально-нравственных качествах прокурорского работника и в том числе на отсутствие специального кодекса этики, предлагая реше-

© Шабанов П. Н., 2021

ние этой проблемы путем издания Генеральным прокурором РФ соответствующего приказа[1].

Такой приказ был издан Генеральным прокурором 17 марта 2010 г. – «Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации»[2]. Данный документ стал нормативной основой для регламентации многочисленных вопросов профессиональной этики прокурорских работников. В нем наряду с требованиями, содержащимися в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», достаточно подробно освещены нравственные качества, которыми должен обладать прокурорский работник, и требования к его поведению в служебной и внеслужебной деятельности. Применительно же к лицам, замещающим должности государственной гражданской службы в прокуратуре, действует приказ Генерального прокурора РФ от 25 марта 2011 г. № 79 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федерального государственного гражданского служащего органов прокуратуры Российской Федерации»[3].

Необходимо признать, что принятие вышеуказанного приказа Генерального прокурора стало большим шагом вперед для регулирования такой чувствительной сферы, как профессиональная этика прокурора, в то же время утвержденный данным приказом Кодекс профессиональной этики прокурорского работника РФ (далее – Кодекс) не лишен определенных недостатков и некоторых противоречий. В частности, в преамбуле к Кодексу говорится о том, что прокурорские работники должны всемерно содействовать сохранению и приумножению исторических и культурных традиций многонационального народа России. Конечно, можно говорить, что прокурорские работники делают это, надзирая за соблюдением и исполнением законов об охране исторических и культурных ценностей, иных законов, но выглядит данная формулировка излишней, несколько надуманной, не наполненной смыслом.

О неопределенности формулировок и отсутствии возможности их ясного прочтения можно говорить, анализируя п. 1.1 Кодекса. В нем говорит-

[1] См.: *Шобухин В. Ю.* Моральный облик прокурорского работника и его формирование в учебном процессе // Подготовка кадров для органов прокуратуры в условиях образования Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации : материалы науч.-практ. конф. (Екатеринбург, 22 марта 2008 г.) / отв. ред. Л. А. Лазутин, В. Ю. Шобухин. Екатеринбург, 2008. С. 34–38.

[2] Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации : приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17 марта 2010 г. № 114 // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/documents/normative-act?item=1730606

[3] Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федерального государственного гражданского служащего органов прокуратуры Российской Федерации : приказ Генеральной прокуратуры РФ от 25 марта 2011 г. № 79 (в ред. 16.09.2020 № 481). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ся об обязанности прокурорского работника неукоснительно соблюдать законодательство Российской Федерации, нормы международного права, правила поведения, установленные самим кодексом и присягой прокурора. Но в то же время говорится и о необходимости руководствоваться правилами поведения, установленными «общепринятыми нормами морали и нравственности», что представляется не самым удачным приемом юридической техники. В частных беседах ни один прокурорский работник не смог объяснить сколь-нибудь разумно и внятно, что такое общепринятые нормы морали и нравственности, что в свою очередь свидетельствует о непонимании данной формулировки самими прокурорскими работниками и о необходимости уходить от расплывчатых, бессодержательных формулировок в тексте нормативного акта, коим является приказ Генеральной прокуратуры РФ.

Есть и другие проблемные с точки зрения применения нормы в Кодексе. Например, п. 2.2.1, 2.2.4, 2.2.5, в которых говорится о том, что прокурорский работник, имеющий полномочия руководителя в системе органов и организаций прокуратуры, «содействует установлению и поддержанию в коллективе благоприятного для эффективной работы морально-психологического климата», «проявляет заботу о подчиненных работниках, вникает в их проблемы и нужды», «оказывает всестороннюю поддержку и помощь молодым специалистам». Возникает много вопросов в связи с данными формулировками: обладает ли прокурор необходимыми компетенциями для формирования морально-психологического климата в коллективе, а если обладает, то где он их приобрел; каковы границы и пределы заботы о подчиненных работниках, что такое всесторонняя поддержка и помощь и т. д. В очередной раз приходится отмечать несовершенства юридической техники при составлении Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации. То же самое можно сказать и о п. 4.1 Кодекса, в котором говорится, что прокурорский работник во внеслужебной деятельности должен соблюдать «правила общежития».

Отмеченные проблемы с юридической техникой не представляются чем-то непоправимым или оказывающим крайне негативное воздействие на повседневную трудовую и внеслужебную деятельность прокурорского работника, хотя и могут повлиять на законность и справедливость привлечения прокурорского работника к дисциплинарной ответственности. Основанием для привлечения к дисциплинарной ответственности является нарушение прокурорским работником норм Кодекса, выразившееся в совершении проступка, порочащего честь прокурорского работника. Пункт 5.1 Кодекса предусматривает следующие «меры воздействия»: устное замечание; предупреждение о недопустимости неэтичного поведения; требование о публичном заведении. В то же время ст. 41.7 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» за совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника, предполагает применение таких дисциплинарных взысканий, как замечание; выговор; строгий выговор; понижение в классном чине; лишение нагрудного знака «За безупречную службу в прокуратуре РФ»; лишение нагрудно-

го знака «Почетный работник прокуратуры РФ»; предупреждение о неполном служебном соответствии; увольнение из органов прокуратуры. За совершение прокурорскими работниками коррупционных правонарушений налагаются те же дисциплинарные взыскания. Налицо некий рассинхрон регулирования ответственности прокурорских работников за совершение проступков, порочащих их честь. С одной стороны, в случае нарушения норм Кодекса «могут быть применены (а могут быть не применены?) меры воздействия», являющиеся довольно мягкими и не влекущими каких-либо существенных правовых последствий для работника прокуратуры; с другой стороны, если тот же самый проступок будет признан достаточным для привлечения прокурорского работника к дисциплинарной ответственности, может быть наложено дисциплинарное взыскание, вплоть до увольнения из органов прокуратуры. Представляется, что было бы логичным привести в соответствие меры воздействия и дисциплинарные взыскания, обеспечив единообразие дисциплинарной практики.

Антикоррупционные стандарты в деятельности прокурора предусматривают довольно интересный подход к регулированию некоторых аспектов его поведения на работе и в быту. В частности, п. 1.3 Кодекса говорит о том, что прокурорский работник обязан «в любой ситуации сохранять личное достоинство и не совершать поступков, дающих основание сомневаться в его честности и порядочности». Причем прокурорским работником должны быть исключены не только действия коррупционной направленности, но и поведение, которое может восприниматься окружающими как коррупционное, хотя в действительности таковым не являющееся. Здесь представляется уместным обратить внимание на Обзор рекомендаций по недопущению должностными лицами поведения, которое может восприниматься окружающими как обещание дачи взятки либо как согласие принять взятку или как просьба о даче взятки[4]. В данном Обзоре государственных служащих призывают уделять внимание манере своего общения с коллегами, представителями организаций, иными гражданами, в частности воздерживаться от поведения, которое может быть воспринято окружающими как просьба о даче взятки или согласие ее принять, выраженное в том числе в шуточной форме. Государственный служащий при общении с кем бы то ни было должен исключить слова и жесты, которые могут быть восприняты как намек о даче взятки, исключить любое двоякое толкование своего поведения.

Подобного рода проблемы могут возникнуть и при общении в сети «Интернет». Где, помимо ограничений и требований, рассмотренных выше, есть и специфические, относящиеся только к сфере интернет-общения. Прокурорскому работнику запрещено высказываться о работе ор-

[4] Об обзоре рекомендаций по осуществлению комплекса организационных, разъяснительных и иных мер по недопущению должностными лицами поведения, которое может восприниматься окружающими как обещание дачи взятки либо как согласие принять взятку или как просьба о даче взятки : письмо Минтруда России от 10 июля 2013 г. № 18-2/10/2-3836 // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2013. № 8.

ганов государственной власти и их должностных лиц, а также размещать информацию, способную раскрыть их должностной статус или нанести ущерб репутации прокурорского работника и организации прокуратуры. Недопустимо также размещение в сети «Интернет» образов служебных документов. В целом, с этим можно согласиться, хотя «друзья» прокурорского работника в социальных сетях, безусловно, будут осведомлены о его трудовой деятельности, даже если он не будет раскрывать свою ведомственную принадлежность. Максимальная открытость современного мира социальных сетей диктует свои правила, поэтому если ставить задачу ограничения распространения информации о служебном положении и профессиональной деятельности прокурорского работника, то самым незатейливым и логичным путем для этого был бы запрет на присутствие (в любом виде) в социальных сетях, созданных, в большинстве своем, в странах, чьи геополитические цели и методы их достижения всегда были далеки от морали. Странно было бы ожидать, что такой инструмент, как социальные сети, не будет использован вопреки интересам Российского государства, его «государева ока» в целом и прокурорских работников в частности.

Таким образом, важность и актуальность соблюдения прокурорскими работниками требований Кодекса этики прокурорского работника и следования антикоррупционным стандартам поведения бесспорны. Более того, законодательная регламентация данной сферы постоянно усиливается и модернизируется, отчасти следуя за глобальными комплаенс-трендами, отчасти приходя в соответствие с требованиями российской правоприменительной практики. Ответственная роль прокуратуры в системе органов государственной власти России обусловливает особую, не только правовую, но и нравственно-нормативную регуляцию поведения прокурорского работника, что обеспечивает особый статус прокурора и позволяет в полной мере реализовать весь потенциал прокуратуры как надзорного органа.

Библиографический список

Шобухин В. Ю. Моральный облик прокурорского работника и его формирование в учебном процессе // Подготовка кадров для органов прокуратуры в условиях образования Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации : материалы науч.-практ. конф. (Екатеринбург, 22 марта 2008 г.) / отв. ред. Л. А. Лазутин, В. Ю. Шобухин. Екатеринбург : Изд-во УМЦ УПИ, 2008. С. 34–38.

References

Shobukhin V. Yu. The moral character of the prosecutor's office and its formation in the educational process//Training of personnel for the prosecutor's office in the conditions of the formation of the Investigative Committee under the prosecutor's office of the Russian Federation: Materials of the scientific and practical conference (Yekaterinburg, March 22, 2008) / Otv. ed. L. A. Lazutin, V. Yu. Shobukhin. Yekaterinburg : LLC Publishing House UMC UPI, 2008. P. 34–38.

Для цитирования:

Шабанов П. Н. Профессиональная этика и антикоррупционные стандарты деятельности прокурора // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 219–224. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3710

Recommended citation:

Shabanov P. N. Professional ethics and anti-corruption standards of the prosecutor's activities // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 219–224. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3710

Воронежский государственный университет

Шабанов П. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры организации судебной власти и правоохранительной деятельности

E-mail: pshabanov@rambler.ru

Voronezh State University

Shabanov P. N., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Organization of the Judicial Power and Law Enforcement Activity Department

E-mail: pshabanov@rambler.ru

УДК 34
DOI https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3711

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ И СТАНОВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ ПРОКУРАТУРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

К. М. Баева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 21 сентября 2021 г.

Аннотация: *рассматривается стадийно исторический аспект, показана историческая преемственность современной российской прокуратуры по отношению к телеологическим основам прокуратуры имперского периода развития России, раскрываются место и роль прокуратуры в разные исторические периоды, анализируется учреждение и функционирование современной прокуратуры.*
Ключевые слова: *история прокуратуры, уголовное судопроизводство, надзорные полномочия, прокурор, обвинение, уголовное преследование, этапы исторического развития.*

Abstract: *the article is devoted to the historical analysis of the formation and development of the prosecutor's office in the Russian Federation, the historical aspect is considered in stages, the historical continuity of the modern Russian prosecutor's office is shown in relation to the teleological foundations of the prosecutor's office of the imperial period of the development of Russia, the place and role of the prosecutor's office in different historical periods is revealed, the establishment and functioning of the modern prosecutor's office is analyzed.*
Key words: *history of the prosecutor's office, criminal proceedings, supervisory powers, prosecutor, prosecution, criminal prosecution, stages of historical development.*

Российская прокуратура прошла сложный исторический путь развития и становления, который условно можно разделить на несколько этапов: дореволюционный, советский и современный. Полагаем необходимым охарактеризовать каждый из них и детально изучить путь исторического развития органов прокуратуры в Российской Федерации, в частности становление и развитие ее правозащитных функций. Этимологически слово «прокуратура» берет свое начало от латинского *procuro* – забочусь, обеспечиваю, предотвращаю.

Становление российской прокуратуры произошло намного позже, чем в европейских государствах – Франции, Германии, Англии, Италии и др. Ее появление связано с историческими изменениями в развитии государственного аппарата первой четверти XVIII в. Централизация государственного аппарата при абсолютизме требовала создания специальных контрольных органов.

До этого в России предпринимались попытки создать специальные органы, занимающиеся наблюдением и контролем за деятельностью го-

© Баева К. М., 2021

сударственного аппарата. Во второй половине XVII в. они были связаны с именем царя Алексея Михайловича Романова, который образовал прототип будущей российской прокуратуры – Тайный приказ. Основная его задача заключалась в том, чтобы «его царские мысли исполнялись все по его хотению». Тайный приказ стоял над остальными органами государственного управления, однако после смерти Алексея Михайловича прекратил свое существование.

Краеугольным камнем прокуратуры Российской Федерации по праву следует считать Указ императора Петра I от 27 апреля 1722 г. «О должности генерал-прокурора»[1]. «Надлежит быть при Сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать генерал-прокурору»[2].

Впоследствии должность прокурора учредили при надзорных судах[3] и Святейшем синоде[4].

Ряд авторов связывают возникновение органов прокуратуры с общественно-политической ситуацией, сложившейся и укоренившейся в России к началу XVIII в.: «На протяжении всей истории русской государственности после падения Киевской Руси государственное управление характеризовалось произволом князей, воевод, царей, бояр, а позже и мелкого чиновничества»[5]. По мнению А. И. Гальченко, органы прокуратуры, учрежденные Петром I, «были нацелены не столько на выявление нарушений законов, сколько на их предупреждение»[6].

Стилистика нормативного акта XVIII в. несколько витиевата, но содержание акта вполне соотносится с целями и задачами прокуратуры в ее современном воплощении. Так, полномочия генерал-прокурора по надзору в отношении Правительствующего сената XVIII в. заключались в необходимости следить за тем, чтобы этот орган осуществлял свою деятельность «истинно, ревностно и порядочно, без потеряния времени, по Регламентам и указам», «чтоб в Сенате не на столе только дела вершились, но самим действом по указам исполнялись», «дабы Сенат в своем звании праведно и нелицемерно поступал»[7]. Существует мнение, что на первом этапе своего развития «прокуратура благодаря деловым качествам своего руководства, в частности генерал-прокурора П. И. Ягужинского, фактически получила статус высшего государственного органа»[8].

[1] См.: Полн. собр. законов Российской империи. Собр. первое (1649–1825 гг.). Т. 6, № 3979.

[2] См.: Там же. № 3877.

[3] См.: Там же. № 3880.

[4] См.: Там же. № 4001.

[5] *Гершевский Ю. Р.* Причины возникновения института прокуратуры в России // Законность. 2008. № 12. С. 6.

[6] *Гальченко А. И.* Исторические аспекты деятельности российской прокуратуры по предупреждению нарушений законов // Lex Russica. 2017. № 9. С. 22.

[7] Там же.

[8] *Шобухин В. Ю.* Тенденции развития прокуратуры России в период 1722–1864 гг. // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 8.

Выразим свое несогласие с такой позицией. Не отрицая выдающихся качеств первого генерал-прокурора, полагаем, что авторитетная позиция прокуратуры петровских времен связана, в первую очередь, с личностью государя императора.

Смена государя в России чаще всего приводит к изменениям в законодательстве о прокуратуре. Так, императрица Екатерина I и император Петр II не придавали большого значения деятельности генерал-прокурора, более того, они видели в нем конкурента своим властно-распорядительным полномочиям. По мнению В. Г. Бессарабова, в этот период произошел значительный отход от петровской концепции, позиция прокурора и прокуратуры в целом значительно ослабела[9].

Императрица Анна Иоанновна своим Манифестом в октябре 1730 г.[10] не только восстановила упраздненные ранее должности генерал-прокурора, обер-прокурора, прокуроров при коллегиях и в судебных местах, но и Указом от 2 апреля 1731 г. расширила полномочия прокуратуры в части надзора за исполнением налогового законодательства[11]. Спустя два года в Указе от 3 сентября 1733 г. «О должности прокурора» полномочия прокурора пополнились надзором за деятельностью губернаторов, отправлением правосудия и исполнением наказания, за соблюдением законодательства в местах принудительного содержания (тюрьмы, остроги, работные дома), правильного исполнения законом при приеме рекрутов на военную службу; отдельного упоминания заслуживает функция надзора в отношении должностных лиц, участвовавших в освидетельствовании умалишенных и их дальнейшем содержании в смирительных домах[12]. Полагаем, это связано не только и не столько с обеспечением защиты прав подданных на свободу передвижения, сколько с юридическими последствиями, касающимися возможности распоряжаться своим имуществом.

Подводя итог этому этапу, следует отметить, что в период правления Анны Иоанновны произошло расширение надзорных направлений деятельности прокуратуры и приближение их к современному пониманию сущности надзорной деятельности.

В последней четверти XVIII в. при Екатерине II стало развиваться нормативно-правовое регулирование деятельности прокуроров на местах. В Указе от 7 ноября 1775 г. «Учреждения для управления губерний Всероссийския империи»[13] функции губернских прокуроров вышли за рамки надзора за исполнением закона. Теперь им предписывалось разъяснять законодательство, давать заключения по конкретным ситуациям, согласовывать правоприменительную практику с генерал-прокурором.

[9] См.: *Бессарабов В. Г.* Дореформенная (петровская) прокуратура (1722–1864) // Журнал российского права. 2002. № 8.

[10] См.: Полн. собр. законов Российской империи. Собр. первое (1649–1825 гг.). Т. 8, № 5625.

[11] См.: Там же. № 5736.

[12] См.: Там же. Т. 9, № 6475.

[13] См.: Там же. Т. 20, № 14392.

Как уже было отмечено, каждый последующий император вносил изменения в законодательство о прокуратуре. Не стало исключением и правление Павла I, который Указом от 16 декабря 1796 г. распространил надзорные функции на все отрасли законодательства[14].

Развитие законодательства о прокуратуре при императоре Александре I связывают с изменением структуры аппарата Российского государства. Так, Манифест от 8 сентября 1802 г. «Об учреждении министерств» определил место прокуратуры в министерстве юстиции, а генерал-прокурора – в должности министра юстиции[15].

Дальнейшие изменения, внесенные в Свод законов Российской империи в первой половине XIX в., закрепили контрольно-надзорные функции прокуратуры, не изменив сущностных начал прокурорской деятельности. Принципиальные нововведения связывают с рядом демократических реформ 60-х гг., важнейшей из которых следует считать судебную реформу.

По мнению ряда авторов, в сфере уголовного судопроизводства эта реформа привела к повышению уровня законности[16], но в вопросах взаимодействия с должностными лицами государства позитивное значение реформы не так позитивно[17]. Промедления во внедрении положений судебной реформы привело к тому, что в последней трети XIX в. в системе прокуратуры была отмечена определенная двойственность[18].

В 1862 г. Александр II утвердил «Основные положения о прокуратуре»[19], в которых был ограничен общий надзор прокуратуры. Историческая роль российской прокуратуры в 1870–1880-е гг., вошедшие в отечественную историю как годы реакции, внесли свои изменения в деятельность прокуратуры. Прокуроры стали принимать весьма активное участие в производстве дознаний по политическим делам, контролировать адвокатскую деятельность, имели право возбуждать дисциплинарные производства о частных поверенных за неправильные, по их мнению, действия. В это время были даже предложения подчинить адвокатуру министерству юстиции, включив ее в систему официальных учреждений этого министерства. Все эти изменения были вызваны политической обстановкой в стране, известными изменениями в государственном строе и другими обстоятельствами.

В результате существенно изменялись функции судебной системы, полномочия суда присяжных были резко ограничены, а сфера суда,

[14] См.: Полн. собр. законов Российской империи. Собр. первое (1649–1825 гг.). Т. 24, № 17652.

[15] См.: Там же. Т. 27, № 20406.

[16] См.: *Казанцев С. М.* Прокуратура Российской империи : историко-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2003. С. 9–10.

[17] См.: *Ястребов В. Б.* Прокурорский надзор. М., 2011. С. 36.

[18] См.: *Бабаев С. Н.* Влияние Судебной реформы 1864 года на вопросы организации и деятельности прокуратуры России // Судебная власть и уголовный процесс. 2014. № 3. С. 236.

[19] См.: Российсткое законодательство X–XX веков. М., 1991. Т. 8. С. 28.

напротив, значительно расширялась. В этих условиях Российское государство было заинтересовано больше в карательных органах, чем в надзорных, и пыталось использовать в этом прокуратуру. В результате карательная сторона деятельности прокуратуры особо отчетливо проявилась после революции 1905 г. Таким образом, считаем необходимым перейти к описанию следующего этапа становления прокуратуры в России – революционному.

Органы прокуратуры и юстиции России отвечали на революционные выступления массовыми репрессиями, карательными экспедициями, военно-полевыми судами, политическими убийствами. В результате военно-полевые суды в период с 19 августа 1906 г. по 20 апреля 1907 г. вынесли свыше 1000 смертных приговоров. Прокуратура, будучи структурным элементом государственного механизма, проводила в жизнь самодержавную политику, так же как и другие правоохранительные органы Российской империи.

Последующие десять лет в связи с первой русской революцией, Первой мировой войной и двумя революциями – Февральской и Октябрьской 1917 г. – особых изменений в деятельности российской прокуратуры не было, хотя она работала, не прерываясь в связи с этими трагическими для России событиями.

После отказа от старой прокуратуры сама мысль о восстановлении прокуратуры считалась реакционной. Однако в действительности возникла необходимость создания органа, осуществляющего прокурорские функции. В связи с этим следует отметить, что до 1922 г. в советских республиках не было органа высшего надзора за соблюдением революционной законности. Это объясняется тем, что на первом этапе строительства государственного аппарата отсутствовали предпосылки для создания прокуратуры: велась ожесточенная классовая борьба на фронтах гражданской войны, и с военной интервенцией государственная власть значительным образом была децентрализована, советское право еще только создавалось, поэтому необходимость во многих государственных, правовых учреждениях и институтах, в том числе и в прокуратуре, не была осознана.

В ноябре 1917 г. высшим органом власти в стране – Советом народных комиссаров – был принят Декрет о суде № 1[20], согласно которому упразднялись существовавшие до революции суды, институты судебных следователей, прокурорского надзора, а также присяжной и частной адвокатуры. Их функции взяли на себя вновь созданные народные суды, а также революционные трибуналы. Для производства предварительного следствия были образованы особые следственные комиссии.

В сложной обстановке перехода от гражданской войны к мирному строительству и осуществления новой экономической политики возникла объективная необходимость создания самостоятельного государственного органа по надзору за соблюдением законов. Теоретические основы

[20] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

организации прокурорского надзора и назначение революционной законности в Советской России были сформулированы В. И. Лениным в работе «О “двойном” подчинении и законности»[21].

Идеи В. И. Ленина нашли отражение в Положении о прокурорском надзоре от 28 мая 1922 г., которое, в свою очередь, возлагало на прокуратуру осуществление надзора от имени государства за деятельностью всех органов и учреждений, соблюдением ими законодательства путем возбуждения уголовного преследования виновных и опротестования нарушающих закон постановлений. Суд носил обвинительный характер, состязательность процесса упразднялась, обвинение поддерживала коллегия обвинителей, состоявшая из трех лиц, избираемых местными советами.

23 ноября 1923 г. была учреждена первая в СССР прокуратура Верховного Суда. В Положении о Верховном Суде СССР определялись функции прокуратуры, ее полномочия и структура. В этом акте из возложенных на прокурора Верховного Суда СССР направлений деятельности был предусмотрен общий надзор.

Было принято «Положение о прокуратуре РСФСР», в котором были отражены основные принципы деятельности новой российской прокуратуры: во-первых, централизация органов прокурорского надзора; во-вторых, строгое подчинение нижестоящих прокуроров вышестоящим; в-третьих взаимозаменяемость на любой стадии прокурорских действий; в-четвертых, независимость прокуратуры от местной власти; в-пятых, опора прокурорских органов на помощь общественности и др.

В соответствии с Положением 1922 г. на прокуратуру возлагались следующие полномочия: осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений; непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов дознания в области раскрытия преступлений, а также за деятельностью органов Государственного политического управления; поддержание обвинения в суде; наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей и т. д.

Несмотря на трагические страницы в истории органов советской прокуратуры, Конституция СССР[22], принятая 6 декабря 1936 г., придала прокуратуре конституционный статус, который остается неизмененным до настоящего времени и соответствует Конституции РФ 1993 г. Впервые в истории конституционного права было введено понятие высшего надзора за точным исполнением законов. Причем эта прерогатива была отнесена только к полномочиям прокурора СССР.

[21] См.: *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 45. С. 199.

[22] Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик : утв. постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Накануне распада СССР было принято Положение о прокурорском надзоре в СССР от 24 мая 1995 г., в котором были раскрыты и конкретизированы конституционные основы о прокуратуре и которые оказали существенное влияние на ее дальнейшую деятельность. Большое значение имел и тот факт, что в Положении на Генерального прокурора СССР возлагалось осуществление высшего надзора за точным исполнением законов всеми министерствами и подведомственными им учреждениями, равно как отдельными должностными лицами, а также гражданами СССР. В этом историческом документе получила своё воплощение одна из важных обязанностей прокурора – опротестовывать всякое незаконное решение, независимо от кого оно исходит. В результате это Положение обязывало всех прокуроров опротестовывать противоречащие закону приказы и другие правовые акты, необоснованные приговоры, решения, определения и постановления судебных органов.

Таким образом, можно констатировать, что в этот период происходил процесс расширения конституционного регулирования вопросов организации и деятельности прокуратуры СССР, ее статус в основных законах закреплялся в качестве самостоятельного, независимого органа, не входящего ни в одну из трех ветвей власти. Это свидетельствует об авторитете и престиже органов прокуратуры всех уровней, ее совершенствование с учетом требований советского общества.

17 января 1992 г. был принят Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»[23], в котором направление «надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина» выделено отдельной главой, что свидетельствует об укреплении и разрастании данного вида деятельности прокуратуры в настоящее время.

Анализ истории отечественной прокуратуры показал, что задачи, цели, функции, полномочия прокуратуры претерпели значительные преобразования. В разные исторические периоды они были то более широкими, то наоборот, прокуроры были ограничены в правах, однако нельзя не согласиться с тем, что прокуратура прошла длительный, самобытный путь развития с дореволюционного этапа до наших дней.

[23] О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 01.07.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Библиографический список

Бабаев С. Н. Влияние Судебной реформы 1864 года на вопросы организации и деятельности прокуратуры России // Судебная власть и уголовный процесс. 2014. № 3.

Бессарабов В. Г. Дореформенная (петровская) прокуратура (1722–1864) // Журнал российского права. 2002. № 8. С. 152–161.

Гальченко А. И. Исторические аспекты деятельности российской прокуратуры по предупреждению нарушений законов // Lex Russica. 2017. № 9. С. 22–35.

Гершевский Ю. Р. Причины возникновения института прокуратуры в России // Законность. 2008. № 12. С. 7–12.

Казанцев С. М. Прокуратура Российской империи : историко-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2003.

Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 45. 450 с.

Полн. собр. законов Российской империи. Собрание первое (1649–1825 гг.). Т. 6, № 3480–4136.

Российское законодательство X–XX веков / отв. ред. Б. В. Виленский. М., 1991. Т. 8. 496 с.

Шобухин В. Ю. Тенденции развития прокуратуры в России в период 1722–1864 гг. // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 79–86.

Ястребов В. Б. Прокурорский надзор. М., 2011. 424 с.

References

Babaev S. N. Influence of the Judicial Reform of 1864 on the Organization and Activity of the Prosecutor's Office of Russia // Judicial Power and Criminal Procedure. 2014. № 3.

Bessarabov V. G. Pre-reform (Peter's) prosecutor's office (1722–1864) // Journal of Russian law. 2002. № 8. P. 152–161.

Galchenko A. I. Historical aspects of the activities of the Russian prosecutor's office to prevent violations of laws // Lex Russica. 2017. № 9. P. 22–35.

Gershevsky Yu. R. The reasons for the emergence of the institution of the prosecutor's office in Russia // Legality. 2008. № 12. P. 7–12.

Kazantsev S. M. Prosecutor's Office of the Russian Empire: Historical and Legal Research: Author's abstract. dis. ... Dr. jurid. sciences. SPb., 2003.

Lenin V. I. Full composition of writings. T. 45. 450 p.

Complete collection of laws of the Russian Empire. First collection (1649–1825). T. 6, № 3480–4136.

Russian legislation of the X–XX centuries. T. 8 / otv. ed. B. V. Vilensky. M., 1991. 496 p.

Shobukhin V. Yu. Trends in the development of the prosecutor's office in Russia in the period 1722–1864 // Journal of Russian Law. 2010. № 6. P. 79–86.

Yastrebov V. B. Prosecutor supervision. M., 2011. 424 p.

Для цитирования:

Баева К. М. История развития и становления современной прокуратуры в Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 225–232. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3711

Recommended citation:

Baeva K. M. The history of the development and formation of the modern prosecutor's office in the Russian Federation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 225–232. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3711

Воронежский государственный университет

Баева К. М., преподаватель кафедры уголовного процесса

E-mail: baeva.ksenia@mail.ru

Voronezh State University

Baeva K. M., Lecturer of the Criminal Process Department

E-mail: baeva.ksenia@mail.ru

УДК 342
DOI https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3712

ДИСКРЕЦИОННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ СУДА

Е. В. Королева

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ

Поступила в редакцию 16 февраля 2021 г.

Аннотация: *раскрывается сущность полномочий председателя суда, отличающихся своей эксклюзивностью в силу организационно-правового статуса. Выводы исследования позволяют раскрыть цель и предполагаемые законодателем результаты применения председателем суда специальных процессуальных инструментов: внутренний контроль в целях недопущения вынесения незаконного решения, дополнительный способ судебной защиты и т. д.*
Ключевые слова: *председатель суда, судопроизводство, правосудие, процессуальное законодательство, институт ускорения рассмотрения дела, восстановление процессуального срока, дискреционные полномочия, разумный срок судопроизводства.*

Abstract: *in this article, the author reveals the essence of the powers of the chairman of the court, which are distinguished by their exclusivity due to their organizational and legal status. The conclusions of the study will reveal the purpose and intended results of the use of special procedural tools by the chairman of the court: internal control in order to prevent the issuance of an illegal decision, an additional method of judicial protection, etc.*
Key words: *chairman of the court, judicial proceedings, justice, procedural legislation, institution of expediting the consideration of a case, restoration of the procedural term, discretionary powers, reasonable term of judicial proceedings.*

Статьей 12 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ гарантируется единство статуса судей, но в то же время отмечена возможность выделения специальных полномочий в отношении отдельных категорий судей, а также в случае нормативных различий полномочий судей, предусмотренных законом.

Процессуальное законодательство закрепляет общие и специальные нормы по осуществлению соответствующего вида судопроизводства, в числе которых можно увидеть специальные (дискреционные, квазисудебные) полномочия, осуществляемые исключительно председателем суда, в ряде случаев допускается его замещение заместителем председателя суда.

В правовой доктрине не сложилось единого мнения относительно правовой обоснованности дискреционных полномочий председателей судов, их соответствии (и отсутствию противоречий) международным принципам осуществления судебной власти, в частности, независимости судей

© Королева Е. В., 2021

и суда как ветви государственной власти, гласности, невмешательства в деятельность судьи.

Часть позиций построена на принципе «дискреционное полномочие = дополнительный способ судебной защиты». То есть сам факт использования специальных процессуальных инструментов, где властным полномочием обладает только председатель суда, позволяет избежать серьезных судебных ошибок, восстановить баланс интересов сторон и т. д.

Противоположная точка зрения противников применения того или иного квазисудебного института обоснована тем, что подобные полномочия только способствуют законодательному закреплению возможности косвенного вмешательства председателя суда в деятельность судьи.

В качестве основных институтов, где специальным (квазисудебным) полномочием обладает председатель суда (и как отмечено ранее, его заместитель) в настоящей статье будут рассмотрены ускорение рассмотрения дела, восстановление процессуальных сроков, несогласие с определением суда об отказе в передаче жалобы для рассмотрения в судебном заседании.

Ускорение рассмотрения дела

В последние годы под эгидой Верховного Суда РФ введены некоторые способы ускорения судопроизводства, в числе которых расширение сферы применения упрощенного и приказного производства, сокращение сроков на исправление описок, рассмотрений ходатайств об изменении способа или порядка исполнения решения суда, разъяснение числа вопросов, которые могут быть разрешены в отсутствие участников дела и т. д. Тем не менее, к сожалению, проблема многочисленности процессуальных нарушений сроков рассмотрения дела не исчезла.

Процессуальное законодательство (п. 6, 7 ст. 6.1 ГПК РФ, АПК РФ, УПК РФ и п. 6, 7 ст. 10 КАС РФ) предусматривает возможность лица, участвующего в деле, обратиться к председателю соответствующего суда об ускорении рассмотрения дела. Причем важно отметить, что на рассмотрение подобного ходатайства у председателя суда имеется всего лишь пять дней со дня поступления обращения в суд. В случае удовлетворения ходатайства председатель суда обязан установить срок проведения судебного заседания по делу и (или) может указать действия, которые следует совершить для ускорения рассмотрения дела.

Как отмечено в п. 23 постановления Верховного Суда РФ от 29 марта 2016 г. № 11, данный способ обращения должен учитывать также недопустимость нарушения принципов независимости и беспристрастности судей, т. е. совершать процессуальные действия, которые отражают прямое или косвенное вмешательство в конкретное дело. В частности, председатель суда «не вправе рекомендовать назначение экспертизы, предрешать вопросы о достоверности или недостоверности того или иного доказательства, преимуществе одних доказательств перед другими, о том, какое решение должно быть принято судом при рассмотрении дела». По мнению В. А. Азарова и Д. Г. Рожкова, законодательством четко не

определен срок, в пределах которого необходимо назначить судебное заседание[1].

По мнению Е. А. Наховой, подобное обращение является «предупредительной гарантией реализации принципа разумного срока судопроизводства и исполнения судебного акта наряду с компенсаторными и дисциплинарными гарантиями»[2].

Стоит обратить внимание, что в силу исключительности данного права подобное квазисудебное полномочие председателя суда не подлежит передаче иному судье и не может быть оставлено без рассмотрения.

В данном случае, по мнению автора, председатель суда обеспечивает следующие функции:

– обращение с ускорением рассмотрения дела выступает в качестве формы непосредственного контроля за деятельностью суда и конкретного судьи на предмет соблюдения процессуальных сроков. То есть вне зависимости от наличия каких-либо жалоб на судью председатель может убедиться в обоснованности обращений на примере конкретных дел, принять соответствующее решение и постарается обеспечить равномерную нагрузку или, напротив, убедиться в существенных нарушениях в действиях судьи, не связанных с нагрузкой. С подобной позицией (по аналогии с уголовным судопроизводством) соглашается и И. В. Малофеев[3];

– председатель суда выступает в качестве гаранта обеспечения разумности сроков судопроизводства.

В то же время, по мнению Р. В. Мазюка, В. С. Логачёвой, применение данного института является существенным ограничением действия принципа независимости судей[4]. С. А. Пашин также отмечает нарушение принципа независимости судей, поскольку процессуальная власть (например, в части указания срока назначения заседания) передана иному судье (председателю), у которого дело не находится в производстве[5].

---

[1] Обеспечение разумного срока уголовного производства в суде первой инстанции / под ред. В. А. Азарова, Д. Г. Рожкова. Омск, 2013. С. 148.

[2] *Нахова Е. А.* Процессуальные полномочия председателя суда для ускорения рассмотрения дела в цивилистическом процессе и административном судопроизводстве // Вестник Арбитражного суда Моск. округа. 2018. № 1. С. 35–42.

[3] См.: *Малофеев И. В.* Проблема реализации полномочий председателя суда по обеспечению разумного срока уголовного судопроизводства // Адвокат. 2013. № 5. С. 29–32 ; *Его же*. Разумный срок как принцип уголовного судопроизводства : дис. … канд. юрид. наук. М., 2014. С. 24.

[4] См.: *Мазюк Р. В., Логачёва В. С.* Процессуальные действия председателя суда для ускорения рассмотрения дела в уголовном судопроизводстве // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. Научный журнал. 2016. Вып. 4 (12). С. 29–32.

[5] См.: *Пашин С. А.* Компенсация за волокиту : перспективы применения // ЭЖ-Юрист. 2010. № 20. С. 5–10 ; *Его же*. Нормы УПК РФ о разумном сроке судопроизводства умаляют независимость суда // Уголовный процесс. 2010. № 12. С. 22–25.

По нашему мнению, пока российская судебная система не нашла иного оперативного способа пресечения нарушения сроков рассмотрения дела и не готова к более решительному реагированию на процессуальные нарушения, обращение к председателю суда можно считать целесообразным и разумным. В этом плане стоит согласиться с С. Б. Некеновой, Г. В. Цебековой, которые понимают акт председателя суда как определение необоснованности или обоснованности притязания заинтересованного лица на ускорение рассмотрения дела, который только в случае установления факта нарушения срока может обосновать, какие меры необходимо предпринять для обеспечения принципа разумности судопроизводства[6].

Тем не менее, как мы видим из комментариев членов юридического сообщества, статистики обращений (посредством открытых данных картотеки арбитражных дел), удовлетворяется лишь малая доля подобных обращений. Полагаем, что данная статистика объясняется следующим:

– в период, установленный для рассмотрения ходатайства об ускорении, процессуальные нарушения устранены самим судьей;

– фактическая необоснованность обращения;

– имеются признаки нарушения сроков рассмотрения дела, но они являются незначительными или связаны с объективными причинами (болезнь судьи, нахождение в служебной командировке, общая нагрузка суда);

– иные субъективные причины и исследование понятия разумности срока, о чем также говорит Ю. В. Виниченко, дав значение оценочному характеру категории «разумность»[7].

Практикующие юристы полагают целесообразным не молчать и реагировать на подобные нарушения и не бояться обращаться к председателю суда, опасаясь за вынесение неправосудного решения в отношении того, кто не подавал жалобу на судью в квалификационную коллегию судей или председателю суда, но обратил внимание на нарушение ею сроков рассмотрения дела в порядке, установленном процессуальным законодательством.

По нашему мнению, недостатки настоящего института состоят в следующем:

– процессуальное законодательство не регламентирует порядок (не конкретизирует) обращения по делам, рассматриваемым в судебном участке мирового судьи;

– предполагается, что подобные обращения направлены только на дела, принятые к производству. Тем не менее нередко судьи нарушают

[6] См.: *Некенова С. Б., Цебекова Г. В.* К вопросу об особенностях рассмотрения председателем суда заявления об ускорении рассмотрения уголовного дела // Российский судья. 2016. № 11. С. 26–30.

[7] См.: *Виниченко Ю. В.* К вопросу о разумности в контексте проблемы индивидуального правового регулирования // Известия Иркутской гос. экономической академии. 2011. № 6 (80). С. 175–178.

процессуальные сроки еще на стадии принятия иска или затягивают производство по специальным процедурам (заочное, приказное, упрощенное производство). Изредка судьи несвоевременно выносят определения о принятии заявления производства (или не всегда своевременно их публикуют, в том числе по причинам технических работ на сайтах судов), выносят указанные акты с существенным нарушением. Полагаем, когда у стороны нет жалоб к действиям судьи на стадии принятия иска (поскольку дело еще не рассматривалось по существу), но затягивается срок принятия заявления, необходимо распространить институт ускорения и на подобные обстоятельства или иным способом регламентировать порядок восстановления права на соблюдение процессуальных сроков. Подлежит также распространить данный институт и в случаях, когда заявление необоснованно оставлено без движения, поскольку Верховный Суд РФ (дело № 18-КП9-182) запретил судьям до принятия иска требовать у заявителя дополнительные документы, не подлежащие обязательному приобщению к самому заявлению, и руководствоваться нормами процессуального законодательства, содержащего исчерпывающий перечень обязательных для принятия заявления (иска) документов (например, квитанция об оплате госпошлины, доказательство направления иска, диплом о высшем юридическом образовании). В данном случае заявители и истцы также остаются в неравном положении, поскольку обжаловать определение об оставлении заявления без движения запрещено (так как данное определение не препятствует движению дела) и необходимо дожидаться истечения срока и направлять частную жалобу на определение о возвращении заявления.

Как верно отмечает И. В. Смолькова, законодательством не предусмотрены последствия и ответственность за неисполнение постановления председателя суда[8].

После того как действующее законодательство и органы судейского сообщества будут способны оперативно пресекать и обеспечивать профилактику недопущения процессуальных нарушений, возможно, мы сможем добиться отмены института ускорения рассмотрения дела.

Право председателя Верховного Суда РФ на несогласие с определением судьи Верховного Суда РФ об отказе в передаче кассационных/надзорных жалобы, представления для рассмотрения в судебном заседании

В 2017 г. по инициативе Верховного Суда РФ произошли значительные изменения в процессуальном законодательстве, существенно изменившие возможности обжалования судебных актов. Согласно п. 3 ст. 390.7 Гражданского процессуального кодекса РФ, п. 8 ст. 291.6 Арбитражного процессуального кодекса РФ, п. 4 ст. 323 Кодекса административного судопроизводства РФ председатель Верховного Суда РФ,

[8] См.: Принципы современного российского уголовного судопроизводства / под науч. ред. И. В. Смолькова. М., 2015. С. 117–119.

заместитель председателя Верховного Суда РФ вправе не согласиться с определением судьи Верховного Суда РФ об отказе в передаче кассационных жалобы, представления для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии Верховного Суда РФ и до истечения срока подачи кассационных жалобы, представления на обжалуемый судебный акт вынести определение об отмене данного определения и передаче кассационных жалобы, представления для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции. Время рассмотрения этих жалобы, представления в Верховном Суде РФ при исчислении указанного срока не учитывается.

Аналогичное положение предусмотрено на стадии надзорного производства (п. 3 ст. 391.5 ГПК РФ, п. 7 ст. 308.4 АПК РФ, п. 4 ст. 337 КАС РФ).

Указанное положение неоднократно подвергалось критике, в силу чего получило свое отражение и исследование на предмет конституционности в постановлении Конституционного Суда РФ от 12 июля 2018 г. № 31-П «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 291.6 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Волгоцеммаш». Кроме того, подобное квазисудебное полномочие неоднократно рассматривалось Конституционным Судом РФ в части применения аналогичного права после отказа в передаче на рассмотрение в суде надзорной инстанции надзорной жалобы/представления.

Как верно отмечают С. А. Синицын, М. О. Долова, указанным положением «устанавливаются экстраординарные проверочные полномочия председателя Верховного Суда Российской Федерации и его заместителей по исправлению возможной ошибки, допущенной *единолично судьей Верховного Суда Российской Федерации при вынесении определения об отказе в передаче кассационной жалобы*»[9].

Важно отметить, что процессуальным законодательством предусмотрены различные (стандартные, общеизвестные) способы обжалования судебных актов (апелляция, кассация, надзор), а также право на пересмотр вступивших в законную силу судебных актов по новым и вновь открывшимся обстоятельствам для устранения судебных ошибок и достижения единообразия судебной практики. Одним из существенных элементов обжалования является то, что рассмотрение жалоб, представлений осуществляется коллегиально, что является особой гарантией полного, справедливого и независимого правосудия.

Право, установленное п. 3 ст. 309.7 ГПК РФ, п. 4 ст. 323 КАС РФ и п. 8 ст. 291.6 АПК РФ при кассационном производстве и п. 3 ст. 391.5 ГПК РФ, п. 7 ст. 308.4 АПК РФ, п. 4 ст. 337 КАС РФ при надзорном производстве, отличается от стандартных судебных способов обжалования в следующем:

[9] *Синицын С. А., Долова М. О.* Процессуальные сроки рассмотрения жалобы на отказ в передаче кассационной жалобы, представления для рассмотрения в судебном заседании // Российский судья. 2020. № 4. С. 14–19.

– тип обращения: законодательством не указано, что данное обращение можно именовать кассационной/надзорной жалобой (представлением), что вполне логично, учитывая ограниченность дискреционного полномочия председателя Верховного Суда РФ, так как он не рассматривает жалобу по существу и не принимает решения в отношении судебных актов нижестоящих судов. Таким образом, подобное обращение носит лишь некоторые признаки жалобы в части срока обращения (до истечения срока на обжалование) указание на определение судьи Верховного Суда РФ, причины несогласия с вынесенным судебным актом;

– лицом, уполномоченным на отмену судебного акта, является председатель Верховного Суда РФ, его заместитель. Процессуальное законодательство не допускает делегирование указанного права иному лицу, любому другому судье Верховного Суда РФ или составу судей;

– способ волеизъявления – *право (не относится к обязанности)* председателя Верховного Суда РФ, выражающееся в *личном* несогласии с судебным актом судьи Верховного Суда РФ. Причем из п. 3 ст. 309.7 ГПК РФ, п. 4 ст. 323 КАС РФ и п. 8 ст. 291.6 АПК РФ не следует обязанность на подачу подобного обращения кассатором (не регламентирован порядок обращения, за исключением понимания о сроке обращения до истечения времени на кассационное обжалование). Таким образом, исходя из буквального толкования возможна отмена судебного акта (определения Верховного Суда РФ об отказе в передаче кассационных жалобы, представления для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии Верховного Суда РФ) без обращения кассатора, хотя подобных определений пока в судебной практике не было, и это противоречит позиции Конституционного Суда РФ, который связывает вынесение акта председателя Верховного Суда РФ по результатам обращения к нему кассатора/подателя надзорной жалобы. Напрямую процессуальный закон не раскрывает также формальных требований к содержанию подобного обращения. Тем не менее во избежание поступления обращений, подпадающих под признаки непроцессуальных, в правоприменительной практике возвращаются такие заявления по мотиву несоответствия формальным требованиям к содержанию кассационной жалобы и приложениям к нему (например, отсутствие доказательства оплаты государственной пошлины, указание на определение судьи Верховного Суда РФ, с которым не согласен кассатор);

– правовые последствия: председатель Верховного Суда РФ наделен возможностью отменить исключительно определение судьи Верховного Суда РФ об отказе в передаче кассационных/надзорных жалобы, представления для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии Верховного Суда РФ, без отмены актов судов иных (нижестоящих) инстанций. Таким образом, с одной стороны, указанное право ограничено, поскольку председатель Верховного Суда РФ единолично не наделен правом рассмотрения кассационных/надзорных жалобы, представления по существу, а с другой – председатель Верховного Суда РФ выражает несогласие с судебным актом лица, находящегося в его подчинении с точки

зрения звена судебной системы РФ. То есть по сути судьям, рассматривающим кассационную жалобу, с учетом доводов, изложенных в определении председателя Верховного Суда РФ, необходимо истребовать дело и дать оценку доводам, изложенным в кассационной жалобе. Тем не менее, учитывая разноплановость компетенции суда кассационной инстанции, удовлетворение председателем Верховного Суда обращения не означает вынесения судом кассационной инстанции нового судебного акта, рассматривающего дело по существу. Суд, как и обычно, в пределах своих полномочий вправе передать дело на новое рассмотрение, согласиться с одним/несколькими судебными актами нижестоящих судов, прекратить производство по делу.

Как полагает М. Ш. Пацация, дискреционные полномочия должностных лиц не всегда следует рассматривать в качестве негативного явления, а скорее как необходимой меры в условиях, когда дальнейшее обжалование невозможно[10].

К подобному выводу пришел и Конституционный Суд РФ, полагающий целесообразным введение подобной дополнительной гарантии устранения судебных ошибок. В частности, по мнению Конституционного Суда РФ, подобное обращение является «дополнительной гарантией судебной защиты прав лиц, участвующих в деле, реализуется в такой же процедуре, в те же сроки и исходя из тех же оснований, которые предусмотрены для судьи Верховного Суда Российской Федерации».

В то же время с точки зрения международного права подобное обращение все-таки носит признаки не судебной защиты, а административно-правовой (общеправовой) защиты, поскольку председатель суда и судья, вынесший определение об отказе в передаче кассационной жалобы в судебное заседание, находятся в прямом служебном подчинении, обладают информацией о квалификации, профессиональных компетенциях и иной информацией.

Таким образом, подобные обращения ни в коем случае нельзя признавать как самостоятельные жалобы, поскольку удовлетворение такого обращения еще не означает удовлетворение требований, содержащихся в кассационной жалобе (представлении). По сути, председатель Верховного Суда РФ, отменяя определение находящегося в его подчинении судьи, признает ошибку в неправильной оценке отсутствия основания/ий для передачи дела для коллегиального рассмотрения кассационной жалобы. Можно предположить, что председатель Верховного Суда РФ, будучи в составе Пленума Верховного Суда РФ, мог усмотреть неполное изучение доводов, позволяющих определить существенное нарушение норм материального/процессуального права, или неверную трактовку смысла, отраженного в нормативно-правовых актах, в том числе в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ.

[10] См.: *Пацация М. Ш.* О дискреционных полномочиях должностных лиц Верховного Суда РФ в гражданском и арбитражном процессах // Вестник гражданского процесса. 2015. № 5. С. 10–61.

В силу изложенного стоит отметить, что указанное право пока не показало свою высокую эффективность и результативность (в проценте удовлетворения подобных обращений), что вполне связано с высоким авторитетом у председателя Верховного Суда РФ находящихся в служебном подчинении судей Верховного Суда РФ. Тем не менее рассматривать подобный способ обращений как дополнительный (но не привилегированный) способ судебной защиты вполне возможно для понимания, в каком направлении будет развиваться судебная практика, допущено ли нарушение, противоречащее по сути позиции Пленума Верховного Суда РФ.

Роль председателя суда при восстановлении процессуального срока

В настоящее время роль председателя Верховного Суда указана в случае отмены определения о восстановлении процессуального срока на подачу кассационных/надзорных жалоб, представлений в Верховный Суд РФ (п. 4 ст. 390.3 и п. 4 ст. 391.2 ГПК РФ, п. 4 ст. 291.2 и п. 6 ст. 308.1 АПК РФ, п. 5 ст. 318 и п. 5 ст. 333 КАС РФ).

То есть данной нормой, по мнению автора, достигается баланс интересов по сравнению с предыдущим разделом, связанным с необоснованным отказом в передаче жалобы для судебного заседания в судебной коллегии Верховного Суда РФ.

Если подателю жалобы необоснованно восстановили процессуальный срок, председатель суда вправе отреагировать, указав, что приведенные в ходатайстве причины не могут быть признаны уважительными.

В то же время стоит отметить, несмотря на множество разъяснений относительно оснований и порядка восстановления процессуального срока, данный вопрос все равно относится к числу субъективных, поскольку суду необходимо дать оценку, насколько предложенные лицом конкретные обстоятельства могли повлиять на пропуск срока не по вине такого лица и насколько лицо, обладая должной осмотрительностью, имело возможность его не пропустить.

По результатам исследования можно предположить, что вышеуказанные правовые инструменты могут служить дополнительной гарантией судебной защиты. Тем не менее их нельзя назвать достаточно эффективными, поскольку практика удовлетворения подобных ходатайств в адрес председателей судов невелика.

Библиографический список

Виниченко Ю. В. К вопросу о разумности в контексте проблемы индивидуального правового регулирования // Известия Иркутской гос. экономической академии. 2011. № 6 (80). С. 175–178.

Мазюк Р. В., Логачёва В. С. Процессуальные действия председателя суда для ускорения рассмотрения дела в уголовном судопроизводстве // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. Научный журнал. 2016. Вып. 4 (12). С. 24–34.

Малофеев И. В. Проблема реализации полномочий председателя суда по обеспечению разумного срока уголовного судопроизводства // Адвокат. 2013. № 5. С. 29–32.

Малофеев И. В. Разумный срок как принцип уголовного судопроизводства : дис. … канд. юрид. наук. М., 2014. 217 с.

Нахова Е. А. Процессуальные полномочия председателя суда для ускорения рассмотрения дела в цивилистическом процессе и административном судопроизводстве // Вестник Арбитражного суда Моск. округа. 2018. № 1. С. 35–42.

Некенова С. Б., Цебекова Г. В. К вопросу об особенностях рассмотрения председателем суда заявления об ускорении рассмотрения уголовного дела // Российский судья. 2016. № 11. С. 26–30.

Обеспечение разумного срока уголовного производства в суде первой инстанции / под ред. В. А. Азарова, Д. Г. Рожкова. Омск : Изд-во Омского гос. ун-та, 2013. 200 с.

Пацация М. Ш. О дискреционных полномочиях должностных лиц Верховного Суда РФ в гражданском и арбитражном процессах // Вестник гражданского процесса. 2015. № 5. С. 10–61.

Пашин С. А. Компенсация за волокиту : перспективы применения // ЭЖ-Юрист. 2010. № 20. С. 5–10.

Пашин С. А. Нормы УПК РФ о разумном сроке судопроизводства умаляют независимость суда // Уголовный процесс. 2010. № 12. С. 22–25.

Принципы современного российского уголовного судопроизводства / под науч. ред. И. В. Смолькова. М. : Юрлитинформ, 2015. 384 с.

Синицын С. А., Долова М. О. Процессуальные сроки рассмотрения жалобы на отказ в передаче кассационной жалобы, представления для рассмотрения в судебном заседании // Российский судья. 2020. № 4. С. 14–19.

References

Vinichenko Yu. V. To the question of reasonableness in the context of the problem of individual legal regulation // Proceedings of the Irkutsk State Economic Academy. 2011. № 6 (80). P. 175–178.

Mazyuk R. V., Logacheva V. S. Procedural actions of the chairman of court for acceleration of consideration of a case in criminal proceedings // Siberian criminal procedural and criminalistic readings. Scientific journal. 2016. Exit 4 (12). P. 24–34.

Malofeev I. V. The problem of the implementation of the powers of the chairman of the court to ensure a reasonable period of criminal proceedings // Lawyer. 2013. № 5. P. 29–32.

Malofeev I. V. Reasonable term as a principle of criminal proceedings: diss. D. in law. M., 2014. 217 p.

Nakhova E. A. Procedural powers of the chairman of the court to expedite the consideration of a case in civil proceedings and administrative proceedings // Bulletin of the Arbitration Court of the Moscow District. 2018. № 1. P. 35–42.

Nekenova S. B., Tsebekova G. V. On the peculiarities of consideration by the chairman of the court of the application to accelerate the consideration of a criminal case // Russian judge. 2016. № 11. P. 26–30.

Ensuring a reasonable period of criminal proceedings in the court of first instance: monograph / edited by Azarov V. A., Rozhkov D. G. Omsk : Publishing house of Omsk State University, 2013. 200 p.

Patsatsiya M. Sh. On discretionary powers of officials of the Supreme Court of the Russian Federation in civil and arbitration proceedings // Vestnik of civil proceedings. 2015. № 5. P. 10–61.

Pashin S. A. Compensation for red tape: prospects of application // EJ Jurist. 2010. № 20. P. 5–10.

Pashin S. A. Norms of the Criminal Procedure Code of the RF on a reasonable period of proceedings detract from the independence of the court // Criminal Process. 2010. № 12. P. 22–25.

Principles of modern Russian criminal proceedings: monograph / under scientific ed. V. Smolkov. M. : Yurlitinform, 2015. 384 p.

Sinitsyn S. A., Dolova M. O. Procedural terms of consideration of an appeal against the refusal to transfer a cassation appeal, representation for consideration in a court session // Russian judge. 2020. № 4. P. 14–19.

Для цитирования

Королева Е. В. Дискреционные полномочия председателя суда // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 233–243. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3712

Recommended citation:

Koroleva E. V. Discretionary powers of the president of the court // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 233–243. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3712

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ

Королева Е. В., аспирант
E-mail: koroleva-jurist@yandex.ru

Institute of Legislation and Comparative Law Under the Government of the Russian Federation

Koroleva E. V., Post-graduate Student
E-mail: koroleva-jurist@yandex.ru

УДК 349.2:342
DOI https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3713

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

А. С. Кудрин

Пермский национальный исследовательский политехнический университет

Поступила в редакцию 16 августа 2021 г.

Аннотация: *рассматриваются основные направления государственной политики в области регулирования трудовых отношений в период Великой Отечественной войны. Анализируются источники правового регулирования общественных отношений в сфере применения наемного труда. На основе проведенного исследования выявляются особенности государственной политики в сфере трудовых отношений. Делается вывод о том, что регулирование трудовых отношений в годы Великой Отечественной войны характеризуется усилением административно-командных методов воздействия на трудовые отношения, оправдываемым руководством страны военным положением, использованием любых средств для достижения главной цели – победы над врагом.*
Ключевые слова: *Великая Отечественная война, регулирование, трудовые отношения, государство.*

Abstract: *the article is examined the main directions of state policy in the field of regulation of labor relations during the Great Patriotic War. The sources of legal regulation of social relations in the sphere of hired labour are analyzed. On the basis of the study, a conclusion is made about the reasons and the need to tighten the state policy in the field of labor relations. It is concluded that the regulation of labour relations during the Great Patriotic War is characterized by the strengthening of administrative and command methods of influencing labour relations, justified by the country's leadership by martial law, the use of any means to achieve the main goal – victory over the enemy.*
Key words: *the Great Patriotic War, regulation, labour relations, state.*

С первых дней войны были предприняты чрезвычайные меры по переводу экономики на военные рельсы: разработан военно-хозяйственный план производства всех видов вооружения и боеприпасов (в отличие от предшествующих лет – помесячный и поквартальный); усилена жесткая система централизованного управления промышленностью, транспортом и сельским хозяйством; созданы специальные наркоматы по выпуску отдельных видов вооружений, Комитет продовольственного и вещевого снабжения Красной армии, Совет по эвакуации.

Как справедливо отмечал Н. А. Вознесенский: «Война обусловила милитаризацию экономики СССР. Ускоренное решение этой задачи при-

© Кудрин А. С., 2021

обретало огромное значение в связи с тем, что уже к ноябрю 1941 г. под вражеской оккупацией оказалась территория, где добывалось 63 % угля, выплавлялось 68 % чугуна, 58 % стали, 60 % алюминия, вырабатывалось 42 % электроэнергии от общесоюзного производства. Здесь проживало 40 % населения СССР»[1].

Осуществлялись мероприятия по эвакуации промышленных предприятий и людских кадров в восточные районы страны. В 1941–1942 гг. на Урал, в Сибирь, Среднюю Азию было перемещено около 2 тыс. предприятий и эвакуировано 11 млн человек. Этот процесс происходил особенно интенсивно летом – осенью 1941 г. и летом – осенью 1942 г., т. е. в момент самых тяжелых боев на фронтах Великой Отечественной войны.

Одновременно на местах была налажена работа по скорейшему пуску в эксплуатацию эвакуированных предприятий. Начался массовый выпуск современных видов оружия (самолетов, танков, артиллерии, автоматического стрелкового оружия), конструкции которых были разработаны еще в предвоенные годы. Восстановление предприятий происходило в обстановке величайшего трудового напряжения и патриотического подъема. В 1942 г. объем валовой продукции промышленности превзошел уровень 1941 г. в 1,5 раза. К концу 1942 г. перестройка экономики на обслуживание военных нужд была завершена[2].

Важно отметить, что в 1944 г. – начале 1945 г. был достигнут наивысший подъем военного производства и полное превосходство над Германией, экономическое положение которой резко ухудшилось. Валовой объем продукции превысил довоенный уровень, а военной продукции – возрос в 3 раза. Особое значение имело увеличение сельскохозяйственного производства[3].

Тем самым война потребовала временного отказа от принятых в мирное время форм пополнения общественного производства рабочей силой. Методы мирного времени (оргнабор по договорам с колхозами, набор непосредственно предприятиями) не могли в условиях войны обеспечить необходимого привлечения трудовых ресурсов. Необходимо было в целях непрерывного увеличения производства, наращивания мощностей военной экономики прибегнуть к таким формам использования трудовых ресурсов, которые определялись специфическими условиями войны[4].

Ю. Г. Белоногов, рассматривая некоторые особенности правовой политики в сфере трудовых отношений в годы Великой Отечественной войны, отмечает, что при изучении причин победы СССР в Великой Оте-

[1] *Вознесенский Н. А.* Военная экономика СССР в период Великой Отечественной войны. М., 1948. С. 42.

[2] См.: *Митрофанова А. В.* Рабочий класс СССР в годы Великой Отечественной войны. М., 1971. С. 47.

[3] См.: История России / под ред. А. С. Орлова [и др.]. М., 2005. С. 409.

[4] См.: *Земсков В. Н.* Организация рабочей силы и ужесточение трудового законодательства в годы Великой Отечественной войны // Международные отношения. 2014. № 1. С. 104.

чественной войне на уроках истории неизбежно актуализируется вопрос об организации работы тружеников тыла. Для учащихся оказываются новыми знания о существовавших тогда методах принуждения к труду, социальной цене борьбы за соблюдение трудовой дисциплины. Задаются вопросы о том, насколько способствовала будущей победе карательная политика властных органов в тылу, чем объясняется высокий уровень трудовых нарушений, каким образом, с позиций современного человека, можно оценивать трудовые правонарушения того времени[5].

В связи с этим Л. В. Серегина полагает, что «Великая Отечественная война, оказавшая влияние на все стороны хозяйственно-политической жизни Советского государства, повлекла необходимость внесения серьезных изменений в правовое регулирование труда»[6].

Основные направления государственной политики в области регулирования трудовых отношений

Следует отметить, что правовое регулирование трудовых отношений путем закрепления в нем императивных предписаний и установления жестких санкций за их нарушение служило средством мобилизации людских ресурсов и было направлено на решение главной задачи – достижение победы в Великой Отечественной войне.

Выполнение этой задачи обеспечивалось проведением следующих мероприятий.

1. Введение трудовых мобилизаций трудоспособного населения.

Небывалая по масштабам война потребовала огромного количества людских ресурсов для ведения боевых действий и обслуживания военной экономики. В условиях войны проблема обеспечения предприятий рабочей силой была одной из самых трудных. Миллионы граждан были призваны в Красную армию.

Расширение военного производства потребовало нового пополнения рабочей силы. В связи с этим был принят Указ ПВС СССР от 13 февраля 1942 г. «О мобилизации на период военного времени трудоспособного городского населения для работы на производстве и строительстве»[7]. Устанавливалось, что мобилизации для работы на производстве и строительстве подлежит трудоспособное городское население в возрасте: мужчины от 16 до 55 лет, женщины от 16 до 45 лет из числа неработающих в государственных учреждениях и предприятиях.

Порядок, сроки и размеры мобилизации трудоспособных граждан на указанные работы определялся СНК СССР.

[5] См.: *Белоногов Ю. Г.* Динамика карательной политики в сфере трудовых правоотношений в СССР. 1940–1945 годы // Формирование гуманитарной среды в вузе : инновационные образовательные технологии. Компетентностный подход. 2017. Т. 1. С. 333.

[6] *Серегина Л. В.* Трудовое право в период Великой Отечественной войны // Журнал российского права. 2010. № 8. С. 142.

[7] Ведомости ВС СССР. 1942. № 6.

Интересно заметить, что удельный вес молодежи среди трудящихся промышленности, строительства и транспорта Урала в 1942 г. превысил 50 %. На предприятиях Соликамска молодые рабочие в возрасте до 26 лет составили 70 %. На металлургические предприятия разрешалось принимать для обучения подростков, достигших 14 лет[8].

«Наибольший размах трудовой мобилизации пришелся на 1942 г. Так, в Пермской области было мобилизовано 7,5 тыс. человек»[9].

Одной из форм привлечения рабочей силы, особенно на первом этапе войны, явились рабочие колонны, создаваемые из военнообязанных, временно или постоянно не подлежавших призыву в Красную армию, а также строительные батальоны, составленные из призванных в армию старших возрастов и направленные на сооружение важнейших объектов военной, металлургической, топливно-энергетической и других отраслей промышленности.

В конце 1941 г. на предприятия стали возвращаться инвалиды войны. СНК СССР в постановлении «О трудовом устройстве инвалидов Отечественной войны» от 6 мая 1942 г.[10] обязывал органы социального обеспечения, руководителей предприятий и учреждений без задержек предоставлять работу инвалидам на основании индивидуального подхода к данной категории лиц при определении их на работу. При наркоматах социального обеспечения автономных республик, краевых и областных отделах социального обеспечения создавались сектора по трудовому устройству инвалидов Отечественной войны, а в отдельных районах с разрешения Совнаркомов союзных республик, в случае необходимости, вводились должности инспектора по трудовому устройству.

За работающими инвалидами сохранялась пенсия независимо от размера их заработка.

Важным обстоятельством являлось то, что к концу 1942 г. на Урале практически все инвалиды III группы были обеспечены работой, регулярно трудилось около 45 % инвалидов II группы[11].

В связи с острой нехваткой кадров в ряде особо важных отраслей военной экономики ГКО неоднократно принимал решения о демобилизации из армии людей, ранее работавших в этих отраслях. Только в Богословский, Кизеловский, Челябинский, а также другие угольные бассейны страны было отозвано и возвращено свыше 10 тыс. горных инженеров и техников, шахтеров и шахтостроителей ведущих специальностей[12].

[8] См.: *Владимирова Ю. В.* Значение возраста работника в трудовом праве России : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Пермь, 2002. С. 12.

[9] *Митрофанова А. В.* Рабочий класс СССР в годы Великой Отечественной войны. С. 192.

[10] СП СССР. 1942. № 5. Ст. 76.

[11] См.: История Великой Отечественной войны Советского Союза 1941–1945 : в 6 т. М., 1965. Т. 2. С. 557.

[12] См.: Урал – фронту : науч.-вспомогательная работа / под ред. А. В. Митрофановой. М., 1985. С. 153.

Огромная работа по мобилизации трудовых ресурсов страны позволила в основном решить одну из важнейших проблем военного хозяйства – обеспечение кадрами. В 1943 г. в промышленности Урала трудились 20,5 % рабочих и служащих страны по сравнению с 8,5 % в 1940 г.[13]

С целью обеспечения колхозов и совхозов необходимыми кадрами постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 13 апреля 1942 г. «О порядке мобилизации на сельскохозяйственные работы в колхозы, совхозы и МТС трудоспособного населения городов и сельских местностей»[14] разрешалось совнаркомам союзных и автономных республик, краевым и областным исполкомам привлекать в наиболее напряженные периоды сельскохозяйственных работ 1942 г. в порядке мобилизации на работы в колхозы, совхозы и МТС следующие категории лиц:

а) трудоспособное население городов и сельских местностей, не работающее на предприятиях промышленности и транспорта;

б) часть служащих государственных, кооперативных и общественных учреждений и в первую очередь из органов Наркомзема и Наркомсовхозов, однако не в ущерб работе учреждений;

в) учащиеся 6–10-х классов неполных средних и средних сельских и городских школ, студентов техникумов и вузов, за исключением студентов выпускного курса вузов.

Мобилизации на сельскохозяйственные работы из числа трудоспособного населения и служащих подлежали лица мужского пола в возрасте от 14 до 55 лет и лица женского пола от 14 до 50 лет.

Лица, уклонявшиеся от мобилизации на сельскохозяйственные работы или самовольно ушедшие с работы, за исключением учащихся и студентов, привлекались к уголовной ответственности и подвергались по приговору народного суда к принудительным работам по месту жительства на срок до 6 месяцев с удержанием из заработной платы до 25 %.

Указ ПВС СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении»[15] предоставлял военным властям в местностях, объявленных на военном положении, право «в соответствии с действующими законами и постановлениями Правительства привлекать граждан к трудовой повинности для выполнения оборонных работ, охраны путей сообщения, сооружений, средств связи, электростанций, электросетей и других важнейших объектов, для участия в борьбе с пожарами, эпидемиями и стихийными бедствиями».

На Урале, как и в других районах страны, была введена трудовая и гужевая повинность. Большинство мобилизованных направлялось для выполнения сезонных работ на строительство предприятий и подъездных путей к ним, железных дорог, линий электропередач, на лесоразработки и заготовку торфа.

[13] См.: *Чадаев Я. Е.* Экономика СССР в период Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.). М., 1985. С. 109.

[14] СП СССР. 1942. № 4.

[15] Ведомости ВС СССР. 1941. № 29.

2. Закрепление трудовых ресурсов за предприятиями. Ужесточение трудовой дисциплины.

И. Я. Киселев, рассматривая основные изменения законодательства о труде в годы Великой Отечественной войны, справедливо полагал, что «чрезвычайные меры насильственного порядка, введенные в начале 40-х годов, были еще более усилены и дополнены другими мерами, диктуемыми военной обстановкой»[16].

Так, в частности, Указ ПВС СССР от 29 сентября 1942 г. «О переводе на положение мобилизованных рабочих, служащих и инженерно-технических работников в близких к фронту районах»[17] устанавливал, что все рабочие, служащие и инженерно-технические работники мужского и женского пола, работающие в государственных предприятиях и учреждениях в районах, близких к фронту, переводятся на положение мобилизованных и закрепляются за теми предприятиями и учреждениями, в которых они работают. Перечень районов, близких к фронту, определялся Государственным комитетом обороны. Перевод на положение мобилизованных рабочих, служащих и инженерно-технических работников объявлялся приказом областного, городского или районного военного комиссара.

На руководителей соответствующих предприятий и учреждений в случае эвакуации возлагалась обязанность обеспечить полную эвакуацию рабочих, служащих и инженерно-технических работников данного предприятия или учреждения. Эвакуированному рабочему, служащему и инженерно-техническому работнику выдавалось подъемное пособие в размере среднемесячного заработка за последние три месяца, его жене – одну четверть и на каждого неработающего члена семьи – по одной восьмой заработка. Пособие выдавалось по приезде на новое место работы.

При этом руководители предприятий (учреждений), не обеспечившие организованной и полной эвакуации рабочих, служащих и инженерно-технических работников, привлекались к уголовной ответственности и подвергались по приговору военного трибунала тюремному заключению на срок от 5 до 10 лет.

Указ ПВС СССР от 15 апреля 1943 г. «О введении военного положения на железных дорогах»[18] подчеркивал, что «в условиях войны точное и своевременное выполнение железнодорожным транспортом заданий Правительства по перевозкам имеет особо важное военное и народнохозяйственное значение… Нельзя допустить, чтобы недисциплинированное меньшинство рабочих и служащих железнодорожного транспорта срывало бесперебойное снабжение фронта и мешало честным труженикам железнодорожного транспорта выполнять свой долг перед Родиной… Поэтому на всех железных дорогах необходимо ввести воинскую

[16] *Киселев И. Я.* Трудовое право России. Историко-правовое исследование. М., 2001. С. 204.

[17] Ведомости ВС СССР. 1942. № 38.

[18] Там же. 1943. № 15.

дисциплину, требующую от каждого железнодорожника добросовестного и точного выполнения своего долга перед народом».

Действие данного указа распространялось на речной и морской транспорт.

Следует отметить, что Указ ПВС СССР от 26 декабря 1941 г. «Об ответственности рабочих и служащих предприятий военной промышленности за самовольный уход с предприятий» закреплял, что «все рабочие и служащие мужского и женского пола предприятий военной промышленности (авиационной, танковой, вооружения, боеприпасов, военного судостроения, военной химии), в том числе эвакуированных предприятий, а также предприятий других отраслей, обслуживающих военную промышленность по принципу кооперации, считались на период войны мобилизованными и закреплялись для постоянной работы за теми предприятиями, на которых они работали»[19].

Самовольный уход рабочих и служащих с предприятий указанных отраслей промышленности, в том числе эвакуированных, рассматривался как дезертирство, и лица, виновные в самовольном уходе (дезертирстве), карались тюремным заключением на срок от 5 до 8 лет. Дела о лицах, виновных в самовольном уходе (дезертирстве) с предприятий указанных отраслей промышленности, рассматривались военными трибуналами.

Важно отметить, что, по мнению ряда современных авторов, при правовом регулировании общественных отношений в сфере применения наемного труда государство делало акцент на необоснованных репрессивных и карательных правовых мерах, в результате которых насаждался культ страха для предотвращения пассивного сопротивления рабочих в виде самовольного ухода с предприятий[20].

Анализируя правоприменительную практику по уголовным делам в сфере нарушения трудовой дисциплины в годы Великой Отечественной войны, А. Я. Кодинцев полагает, что судебная практика реализации рассмотренных указов в период войны стала характеризоваться признаками потери контроля над ситуацией: осуждение на отдельных предприятиях до 40 % работников, механическая передача дел в суды, рост заочного рассмотрения дел в судах, хроническое несоблюдение судебными органами процессуальных сроков и низкая исполнительская дисциплина[21].

Следует заметить, что в годы Великой Отечественной войны встречались случаи незаконного привлечения граждан к уголовной ответственности по ранее названным и другим правовым актам. Так, в приказе прокурора Молотовской области от 13 мая 1943 г. № 152/с указывалось, что

[19] Ведомости ВС СССР. 1942. № 2.

[20] См.: *Романов Р. Е.* Советское государство и рабочие Сибири в годы Второй мировой войны : принудительная стратегия социально-трудовой коммуникации // историко-экономические исследования. 2018. Т. 19, № 3. С. 306.

[21] См.: *Кодинцев А. Я.* Осуществление правовой политики Советского государства органами юстиции при проведении кампании по реализации Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 июня 1940 года в военный и послевоенный период // Политика и общество. 2008. № 5. С. 74.

«отчетные данные показывают, что в некоторых случаях руководители оборонных предприятий допускают неосновательное отнесение честных и добросовестных рабочих к числу дезертиров и прогульщиков и нередко военные трибуналы и народные суды выносят в отношении них заочные обвинительные приговоры… За 4 месяца 1943 г. (январь-апрель) было прекращено, переквалифицировано и отказано в возбуждении 1556 дел…»[22].

Важно отметить, что в годы Великой Отечественной войны дела о трудовых преступлениях продолжали оставаться самой массовой категорией уголовных дел для органов правосудия. О масштабах работы последних свидетельствуют данные В. Н. Земскова: только за самовольный уход с предприятий за 1941–1945 гг. в целом по СССР было осуждено 1 970 186 человек, из них: по Указу от 26 июня 1940 г. – 1 053 019; по Указу от 26 декабря 1941 г. – 836 893; по п. «г» ст. 193-7 УК РСФСР – 80 275[23].

Интересно заметить, что из отчетов партийных организаций Молотовской области явно видна цель принятия репрессивных указов 1940-х гг. – укрепление трудовой дисциплины с целью добиться максимально высокой производительности труда. В частности, отмечалось, что «в ряде предприятий Молотовской области, там где хозяйственные организации поняли значение и силу указов Президиума Верховного Совета СССР, а партийные организации не ослабляли контроля за деятельностью предприятий и всю свою работу увязывали с работой хозяйственных организаций, – эти предприятия добились выполнения и перевыполнения производственной программы, резкого сокращения нарушений трудовой и государственной дисциплины и повышения качества продукции. Например, большинство предприятий Сталинского района выполнили производственную программу. К ним относятся: завод имени Сталина, артель «Звезда» на 104,4 %, артель «Пищевик» на 105 %»[24].

При этом необходимо отметить, что не только и не столько необоснованными мерами уголовно-репрессивного характера была достигнута задача повышения производительности труда и роста экономики военного периода. Главной же причиной победы в Великой Отечественной войне явился патриотизм и колоссальное самопожертвование советского народа во имя и во славу Родины.

Таким образом, тяготы войны обусловили во многом по объективным причинам ужесточение трудовой дисциплины. Ранее существовавшие административно-правовые способы привлечения рабочей силы и организации труда не соответствовали в полной мере потребностям мобилизации экономики, приспособления в кратчайшие сроки к военным нуждам. По этой причине произошли изменения в регулировании трудо-

[22] Пермский государственный архив новейшей истории (ПермГАНИ). Ф. 105. Оп. 9. Д. 118. Л. 2–3.

[23] См.: *Земсков В. Н.* Организация рабочей силы и ужесточение трудового законодательства в годы Великой Отечественной войны. С. 104.

[24] ПермГАНИ. Ф. 105. Оп. 9. Д. 118. Л. 2–3.

вых отношений путем ужесточения уголовно-репрессивных методов воздействия, оправдываемым руководством страны военным положением, использованием любых средств для достижения главной цели – победы над врагом.

Библиографический список

Белоногов Ю. Г. Динамика карательной политики в сфере трудовых правоотношений в СССР. 1940–1945 годы // Формирование гуманитарной среды в вузе : инновационные образовательные технологии. Компетентностный подход. 2017. Т. 1. С. 332–337.

Владимирова Ю. В. Значение возраста работника в трудовом праве России : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Пермь, 2002. 17 с.

Вознесенский Н. А. Военная экономика СССР в период Великой Отечественной войны. М. : Госполитиздат, 1948. 192 с.

Земсков В. Н. Организация рабочей силы и ужесточение трудового законодательства в годы Великой Отечественной войны // Международные отношения. 2014. № 1. С. 104–114.

История Великой Отечественной войны Советского Союза 1941–1945 : в 6 т. М. : Воениздат, 1965. Т. 2. 681 с.

История России / под ред. А. С. Орлова [и др.]. М. : Проспект, 2005. 520 с.

Киселев И. Я. Трудовое право России. Историко-правовое исследование. М. : ИНФРА-НОРМА, 2001. 384 с.

Кодинцев А. Я. Осуществление правовой политики Советского государства органами юстиции при проведении кампании по реализации Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 июня 1940 года в военный и послевоенный период // Политика и общество. 2008. № 5. С. 72–80.

Митрофанова А. В. Рабочий класс СССР в годы Великой Отечественной войны. М. : Наука, 1971. 574 с.

Романов Р. Е. Советское государство и рабочие Сибири в годы Второй мировой войны : принудительная стратегия социально-трудовой коммуникации // Историко-экономические исследования. 2018. Т. 19, № 3. С. 303–329.

Серегина Л. В. Трудовое право в период Великой Отечественной войны // Журнал российского права. 2010. № 8. С. 139–148.

Урал – фронту : науч.-вспомогательная работа / под ред. А. В. Митрофановой. М. : Экономика, 1985. 343 с.

Чадаев Я. Е. Экономика СССР в период Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.). М. : Мысль, 1985. 494 с.

References

Belonogov Yu. G. Dynamics of punitive policy in the sphere of labor relations in the USSR. 1940–1945 // Formation of the humanitarian environment in the university: innovative educational technologies. Competence approach. 2017. Vol. 1. P. 332–337.

Vladimirova Yu. V. The value of the employee's age in the labor law of Russia. Abstract of thesis. diss. Cand. jurid. Sciences. Perm, 2002. 17 p.

Voznesensky N. A. The military economy of the USSR during the Great Patriotic War. M. : Gospolitizdat, 1948. 192 p.

Zemskov V. N. Labour force organization and tightening of labor legislation during the Great Patriotic War // International relations. 2014. № 1. P. 104–114.

History of the Great Patriotic War of the Soviet Union in 6 volumes. 1941–1945. M. : Military Publishing, 1965. T. 2. 681 p.

History of Russia / Ed. A. S. Orlova [et al.]. M. : Prospect, 2005. 520 p.

Kiselev I. Ya. Labour law of Russia. Historical and legal research. M. : INFRA-NORMA, 2001. 384 p.

Kodintsev A. Ya. Implementation of the legal policy of the Soviet state by the bodies of justice during the campaign for the implementation of the Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR dated June 26, 1940 in the war and post-war period // Politics and Society. 2008. № 5. P. 72–80.

Mitrofanova A. V. The working class of the USSR during the Great Patriotic War. M. : Nauka, 1971. 574 p.

Romanov R. E. The Soviet state and the workers of Siberia during the Second World War: a coercive strategy of social and labor communication // Historical and economic research. 2018. Vol. 19, № 3. P. 303–329.

Seregina L. V. Labour law during the Great Patriotic War // Journal of Russian law. 2010. № 8. P. 139–148.

Ural – to the front: Scientific support work / Ed. A. V. Mitrofanova. M. : Economics, 1985. 343 p.

Chadaev Ya. E. Economy of the USSR during the Great Patriotic War (1941–1945). M. : Mysl, 1985. 494 p.

Для цитирования:

Кудрин А. С. О некоторых аспектах регулирования трудовых отношений в годы Великой Отечественной войны // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 244–253. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3713

Recommended citation:

Kudrin A. S. About some aspects of regulation of labour relations during the Great Patriotic war // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 244–253. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3713

Пермский национальный исследовательский политехнический университет, Пермский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Кудрин А. С., кандидат юридических наук, доцент кафедры философии и права

E-mail: antoune@yandex.ru

Perm National Research Polytechnic University, Perm Branch of the Russian Academy of National the Economy and Public Administration

Kudrin A. S., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Philosophy and Law Department

E-mail: antoune@yandex.ru

УДК 340.1
DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3714

СИСТЕМНЫЕ СВЯЗИ ИНСТИТУТА ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ С ТЕХНИЧЕСКИМИ РЕГУЛЯТОРАМИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

А. И. Глинда

Белорусский государственный университет (г. Минск)

Поступила в редакцию 13 мая 2021 г.

Аннотация: *рассматривается один из видов внешнего типа системных связей института юридической ответственности с иными социальными регуляторами связи – техническими регуляторами общественных отношений. Исследование строится на базе общенаучного понимания феномена техники, его отображения в нормативных источниках правового регулирования и взаимодействия технического и политико-правового типов социального регулирования. Предлагается вывод о формировании специфических системных связей института юридической ответственности с техническими регуляторами общественных отношений в зависимости от вида технических норм, а также модели их закрепления и охраны в системе права.*

Ключевые слова: *институт юридической ответственности, техника, технические нормы, технические нормативные правовые акты, системные связи.*

Abstract: *the article considers one of the types of external type of system relations of the institute of legal responsibility with other social regulators-relations with technical regulators of public relations. The research is based on the general scientific understanding of the phenomenon of technics, its representation in the normative sources of legal regulation and the interaction of technical and political-legal types of social regulation. The conclusion is made about the formation of specific system relations between the institution of legal responsibility and technical regulators of public relations, depending on the type of technical norms, as well as the model of their consolidation and protection in the legal system.*

Key words: *institute of legal responsibility, technics, technical norms, technical normative legal acts, system relations.*

Современный мир немыслим без техники, которая проникла абсолютно во все сферы жизни человека и попросту не может не влиять на них. Институт юридической ответственности, как и право в целом, не избежал данного воздействия.

На базе анализа имеющихся теоретических наработок и общенаучного понимания сущности техники, а также достижений современного нормотворчества попытаемся обнаружить системные связи, которые опосредуют взаимодействие техники и института юридической ответственности.

Как феномен техника выступает в виде машин и орудий, но сегодня – все чаще как технические сооружения и даже техническая среда.

© Глинда А. И., 2021

К феноменальным характеристикам техники относятся также знания, используемые в технике, и различные культурные «тексты», в которых обсуждается техника и техническое поведение людей[1].

Для исследования взаимосвязи с институтом юридической ответственности важно найти участки соприкосновения техники и права. В юридической литературе – это в первую очередь соотношение технических и юридических норм.

Техника входит в мир права посредством отражения в неких нормах, которые называют техническими. Приобретая черты нормативности, эти нормы становятся технико-юридическими.

Появление в нормативных правовых актах предписаний, имеющих технический характер, поставило перед правоведами проблему изучения природы таких норм. Было высказано мнение о возможности существования юридических норм с техническим содержанием. В юридической науке такие нормы получили название «технико-юридические» в отдельных источниках – «юридико-технические»[2].

Согласно Закону Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» к техническим нормативным правовым актам (далее – ТНПА) относятся ТНПА в области технического нормирования и стандартизации и ТНПА, не относящиеся к области технического нормирования и стандартизации, которые также поименованы в данном законе[3].

В широком понимании технические нормы включают технологические, биологические, экологические, санитарные, научно-технические и т. п. Технические нормы, соблюдение которых наиболее важно для государства и общества, фиксируются законодательно в виде технических условий, стандартов, правил безопасности и др.

Так, согласно ст. 2 Федерального закона РФ «О техническом регулировании» технический регламент устанавливает обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования (продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации)[4].

В теории права источником либо целью формирования юридических норм принято считать некоторые общественные отношения.

В самом общем плане «техническими» являются общественные отношения, осложненные технической компонентой – всеми видами технологий и техники, которые оказывают воздействие на возникновение и

[1] См.: *Розин В. М.* Понятие и современные концепции техники. М., 2006. С. 4.

[2] См.: *Горохова С. С.* Юридическая техника. URL: https://studme.org/77679/pravo/pravovye_ tehnicheskie_normy

[3] О нормативных правовых актах : закон Респ. Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь. Минск, 2021.

[4] О техническом регулировании : федер. закон РФ от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

развитие общественных отношений. Имеются «технические» отношения, изначально сформировавшиеся под воздействием технического компонента, т. е. собственно технические отношения, и общественные отношения, которые были осложнены техническим компонентом в последующем[5].

Одним из наиболее актуальных направлений современных общественных отношений является развитие информационных отношений. В частности, оборот информации регулируется массой технических по своей сути норм, а отношения, которые регулируются данными нормами, в юридической науке относят к информационным, осложненным технической компонентой. ТНПА, регулирующие информационные отношения, осложненные «технической компонентой», состоят из технических кодексов установившейся практики, государственных стандартов, общегосударственных классификаторов, технических условий, стандартов организаций[6].

Часть источников технических норм определяет Закон Республики Беларусь «О техническом нормировании и стандартизации», где уже в первой статье определено, что документы в области технического нормирования и стандартизации не являются ТНПА. К таковым закон относит международные стандарты, межгосударственные и другие региональные стандарты, а также иные документы в сфере технического нормирования и стандартизации, принятые международными организациями или иностранными государствами, случаи, порядок и пределы применения которых установлены данным законом, правовыми актами Президента Республики Беларусь и (или) международными договорами Республики Беларусь, за исключением международно-правовых актов, составляющих право Евразийского экономического союза[7].

Роль законодательства в системе технического регулирования проявляется в двух аспектах: закреплении в технико-юридических нормах определенных обобщенных технических требований и обеспечении правовыми средствами соблюдения этих требований[8].

Итак, исходя из понимания существа технических норм, они представлены в двух формах:

[5] См.: *Сильченко Н. В.* Технический тип социального регулирования : понятие, элементы и место в системе социального регулирования // Ленингр. юрид. журнал. 2019. № 3 (57). С. 50.

[6] См.: *Иванцова Ю. Г.* Техническое регулирование информационных отношений в Республике Беларусь // Правовая культура в современном обществе : сб. науч. статей / отв. ред. И. А. Демидова [и др.]. Могилев, 2020. С. 94–99.

[7] О техническом нормировании и стандартизации : закон Респ. Беларусь от 5 января 2004 г. № 262-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь. Минск, 2021.

[8] См.: *Лукьянова В. Ю.* Технический регламент в системе российского законодательства. URL: //https://studref.com/413037/pravo/soderzhanie_ tehnicheskogo_ reglamenta_tehniko_yuridicheskie_normy#786

1. Правовые технические или *технико-юридические* нормы, которые нормативно закреплены уполномоченными органами в виде некоторых предписаний, устанавливающих порядок применения технических средств и методов в области производства и управления. Такие нормы обладают обязательным характером, а за их нарушение наступает юридическая ответственность.

Их взаимодействие с нормами, устанавливающими ответственность, реализуется посредством бланкетных норм, которые предлагают обратиться к подзаконным актам в различных сферах технического содержания: правила транспортировки, приемки, хранения и эксплуатации тех или иных товаров, правила безопасного поведения на транспорте, производстве, при возникновении чрезвычайных ситуаций и др.

С правовой точки зрения, как правило, технику рассматривают именно в русле технико-юридических норм[9].

ТНПА представляют собой документы технического содержания, которые либо по своей исконной природе, либо посредством наделения их свойством юридической неукоснительности являются правовыми, а содержащиеся в таких нормативных актах нормы становятся общеобязательными или технико-юридическими.

В научной литературе отмечается отсутствие юридического наполнения в технических и технологических нормах. Так, анализируя нормативные акты Банка России, А. Г. Братко указывает, что часть технологических норм, содержащихся в нормативных правовых актах Центрального банка, вообще не считается юридическими нормами, хотя в целом их соблюдение регулируется нормами права[10].

Полагаем важным отметить в связи с этим роль выяснения сущностных характеристик генетических предпосылок издания правового акта. Следует согласиться с Н. В. Сильченко, что невозможно «придать» юридическую обязательность нормативным техническим документам, если для этого не готовы регулируемые общественные отношения. Если регулируемые нормативными техническими документами общественные

[9] См.: *Ковалева Н. В.* Природа и функции технико-юридических норм // Государство и право. 2016. № 11. С. 5–12.

[10] См.: *Братко А. Г.* Теория банковского права. URL: https://books.google.by/ooks?id=uD24DAAAQBAJ&pg=PT184&lpg=PT184&dq=%D1%82%D0%B5%D1%85%D0%BD%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B5+%D0%BD%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D1%8B%D0%B5+%D0%B0%D0%BA%D1%82%D1%8B+%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%84%D0%B8%D1%8F&source=bl&ots=syRIzb5eKN&sig=ACfU3U37H-5xil7prnWerLvdugj0ohL81g&hl=ru&sa=X&ved=2ahUKEwi3wLHS2J7wAhVG-qQKHY0rBPgQ6AEwCXoECBEQAw#v=onepage&q=%D1%82%D0%B5%D1%85%D0%BD%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B5%20%D0%BD%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D1%8B%D0%B5%20%D0%B0%D0%BA%D1%82%D1%8B%20%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%84%D0%B8%D1%8F&f=false

отношения строятся на составляющих сердцевину права эквивалентных началах, то и нормативные технические документы, созданные для регулирования данных отношений, «потенциально» являются правовыми[11].

Таким образом, часть технических норм, которые не относятся к правовым и на которые обязательная юридическая сила не распространяется, не могут выступать объектом охраны со стороны института юридической ответственности. При этом само отнесение технических норм к юридическим или приобретение ими статуса технико-юридических связано с применением ответственности за их нарушение.

2. *Неюридические технические нормы*, которые могут обладать социальным содержанием (если те или иные правила основаны на контакте человека с объектами и явлениями природного или техногенного происхождения) либо в которых социальная составляющая отсутствует (различные естественно-научные закономерности, выполняющиеся независимо от воли человека). Примером первых могут служить руководства по эксплуатации технических приборов в быту, вторых – аксиомы в математике.

Неюридические технические нормы не имеют свойств правовой охраны, за их нарушение юридическая ответственность не предусмотрена.

Таким образом, участок технико-юридических норм – это и есть часть права, генетически основанная на технических правилах.

Основаниями возникновения юридической ответственности в объективном смысле (общими, социальными основаниями) являются необходимость обеспечения фактического правопорядка и социальная вредность отдельных видов деяний для социального организма[12].

Системная связь здесь выглядит следующим образом: внешняя сфера технических отношений порождает технические нормы, которые становятся генетической базой юридических норм и охраняются институтом юридической ответственности.

Ответственность за нарушение технических норм прямо предусматривает немалое количество статей Кодекса об административных правонарушениях (далее – КоАП), Уголовного кодекса. Кроме того, нарушение технических требований в процессе выполнения трудовых функций может привести к возложению дисциплинарного взыскания и (или) применению мер материальной ответственности, а при ненадлежащем выполнении договорных обязательств – к возникновению оснований гражданско-правовой ответственности.

Так, новая редакция КоАП Республики Беларусь предусматривает ряд бланкетных норм, устанавливающих ответственность за нарушение правил технического характера в различных сферах правового регулирования: ст. 10.13 «Нарушение требований по охране труда», ст. 16.1

[11] См.: *Сильченко Н. В.* Система и систематизация технических нормативных правовых актов // Право.by. 2020. № 4 (66). С. 19.

[12] См.: *Кузьмин И. А.* Проблемы реализации юридической ответственности. Иркутск, 2015. С. 57.

«Нарушение технических требований или нормативов в области охраны окружающей среды», ст. 16.4 «Нарушение правил безопасности при обращении с генно-инженерными организмами, биологическими или химическими веществами», ст. 16.12 «Самовольное отступление от схем или проектов землеустройства», ст. 16.35 «Нарушение правил водопользования», ст. 16.37 «Нарушение требований по эксплуатации водохозяйственных, мелиоративных систем, гидротехнических сооружений и устройств», ст. 16.45 «Нарушение порядка идентификации и регистрации сельскохозяйственных животных (стад)», ст. 17.2 «Нарушение правил радиационного контроля», ст. 17.3 «Нарушение нормативных правовых актов в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности», ст. 17.5 «Нарушение санитарно-эпидемиологических требований, требований ограничительных мероприятий, представление недостоверных данных для процедуры государственной регистрации продукции», ст. 18.6 «Нарушение правил безопасности движения на водном транспорте», ст. 18.7 «Нарушение правил безопасности движения или эксплуатации маломерных судов, правил пользования базами (сооружениями) для их стоянок», ст. 18.10 «Нарушение правил проезда железнодорожного переезда», ст. 18.11 «Нарушение правил эксплуатации транспортного средства», ст. 18.21 «Допуск к участию в дорожном движении транспортного средства, имеющего неисправности», ст. 18.25 «Нарушение требований законодательства в области перевозки опасных грузов, веществ и предметов», ст. 18.31 «Нарушение землепользователем правил по охране автомобильных дорог и дорожных сооружений», ст. 18.32 «Нарушение правил содержания дорог, улиц, железнодорожных переездов и других дорожных сооружений», ст. 18.33 «Нарушение правил регистрации и учета судов», ст. 18.34 «Нарушение правил охраны магистральных трубопроводов», ст. 18.35 «Нарушение правил использования воздушного пространства», ст. 18.36 «Осуществление международной автомобильной перевозки без разрешения либо управление транспортным средством без международного сертификата технического осмотра», ст. 18.37 «Нарушение порядка участия в дорожном движении тяжеловесных и (или) крупногабаритных транспортных средств», ст. 21.2 «Нарушение правил охраны электрических сетей», ст. 21.4 «Нарушение правил и норм безопасности при строительстве, эксплуатации и ремонте систем газоснабжения, магистральных газопроводов, нефтепроводов, нефтепродуктопроводов», ст. 21.8 «Нарушение правил эксплуатации электроустановок и теплоустановок», ст. 22.1 «Отступление от утвержденного архитектурного проекта», ст. 22.4 «Нарушение требований проектной документации при проведении строительно-монтажных работ», ст. 22.3 «Нарушение требований законодательства в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности», ст. 24.7 «Нарушение требований законодательства об оценке соответствия техническим требованиям и аккредитации органов по оценке соответствия, а также требований законодательства о государственной регистрации продукции», ст. 24.8 «Нарушение требований законодательства о техническом нормировании и стандартизации», ст. 24.9

«Нарушение требований в области обеспечения единства измерений», ст. 24.36 «Нарушение требований пожарной безопасности», ст. 24.41 «Нарушение требований по безопасному ведению работ» и др.[13]

В КоАП РФ охране технических норм посвящено множество норм, а также целые главы, диспозиции статей в которых сформулированы через указание на технические требования и правила: глава 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»; глава 9 «Административные правонарушения в промышленности, строительстве и энергетике»; глава 10 «Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель»; глава 11 «Административные правонарушения на транспорте»; глава 12 «Административные правонарушения в области дорожного движения»; глава 13 «Административные правонарушения в области связи и информации»[14].

При этом в практике правоприменения технические нормы определяют наличие составов правонарушений и по другим статьям, которые на первый взгляд не затрагивают сферу технического регулирования.

Так, постановлением экономического суда Витебской области (Республика Беларусь) от 29 июня 2020 г. общество с ограниченной ответственностью «А» признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 23.67 КоАП от 21 апреля 2003 г., наложен штраф в размере 10 базовых величин, что составило 270 белорусских рублей.

Согласно протоколу об административном правонарушении обществу с ограниченной ответственностью «А» вменялось предложение к реализации в интернет-магазине «https://www.y...k.by» опасной продукции двух наименований в количестве 2 единиц на общую сумму 481,30 белорусских рублей, запрещенной к ввозу и обращению на территории Республики Беларусь предписаниями заместителя Главного государственного инспектора Республики Беларусь по надзору за соблюдением технических регламентов.

По результатам рассмотрения жалобы общества с ограниченной ответственностью «А» Верховный Суд Республики Беларусь постановление экономического суда Витебской области оставил без изменения[15].

Правонарушения, в основе которых лежит нарушение технических норм и правил, могут влечь и уголовную ответственность. К примеру,

[13] Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 6 января 2021 г. № 91-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь. Минск, 2021.

[14] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[15] Постановление судебной коллегии по экономическим делам Верховного Суда Республики Беларусь от 13.08.2020 (дело № 51-3Ап/2020/135Жн) // Официальный интернет-портал системы судов общей юрисдикции Республики Беларусь. URL: http://www.court.gov.by/ru/justice_rb/praktice/acts_vs/adm/9b9ce87ec893467c.html

уголовная ответственность за нарушение правил безопасности движения или эксплуатации маломерных судов установлена ст. 316 Уголовного кодекса Республики Беларусь (далее – УК); за выпуск в эксплуатацию технически неисправного транспортного средства либо незаконный допуск к управлению им – ст. 318 УК; за нарушение правил содержания автомобильных дорог, улиц, железнодорожных переездов и других дорожных сооружений – ст. 319 УК; за нарушение проектов, обязательных для соблюдения требований технических нормативных правовых актов при производстве строительно-монтажных работ – ст. 305 УК[16]. Экологические преступления, преступления против безопасности движения и эксплуатации транспорта, преступления в сфере компьютерной информации и против общественной безопасности влекут уголовную ответственность за нарушение положений технического содержания и по Уголовному кодексу РФ[17].

На базе понимания технических норм как эквивалентных и общеобязательных правил поведения выделяется соответствующий им, а также сложившимся общественным отношениям технический тип социального регулирования.

В основании данного типа находятся ТНПА, включающие различные по степени обобщения (от адресованных неопределенному кругу лиц до индивидуальных) требования и предписания технического характера.

Система социального регулирования тесно взаимодействует со всеми сторонами общества – институтами гражданского общества, органами и учреждениями государства, но системой одного уровня сложности и общности является для нее система социального управления, посредством и с помощью которой она приводится в действие и функционирует[18].

Следовательно, вторым, еще более глобальным, полем пересечения техники и института юридической ответственности является соприкосновение технического и правового типов социального регулирования.

Применительно к рассматриваемой проблематике соотношение социального и технико-юридического регулирования предполагает, что последнее представляет часть социального регулирования, детализирующего упорядочение некого выделенного спектра общественных отношений посредством технико-юридических норм[19].

Хотя техника как создание орудий и «техника» в смысле технологической стороны всякой деятельности (техника земледелия, техника изготовления вещей, техника любви и т. д.) возникла на заре человечества,

[16] См.: Уголовный кодекс Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 275-З (в ред. от 06.01.2021) // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь. Минск, 2021.

[17] Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[18] См.: *Сильченко Н. В.* Социальные координаты и идентификация национальной правовой системы // Журнал российского права. 2016. № 6. С. 9.

[19] См.: *Ковалева Н. В.* Социальное и технико-юридическое регулирование в обществе // Вестник Уфимского юрид. ин-та МВД России. 2019. № 4 (86). С. 22.

несколько десятков тысяч лет тому назад, феномен техники в его современном понимании был выделен и осознан только в XIX столетии[20]. Современная теория права уделяет техническому типу социального регулирования заслуженное внимание, чего ранее не наблюдалось.

Н. В. Сильченко определяет место технического типа социального регулирования следующим образом.

Технические системы и технологии, под воздействием которых возникают и развиваются «технические» общественные отношения, влияют в основном на форму «технических» отношений, в то время как содержание данных отношений «программируется» в рамках морально-религиозного, правового и политического типов социального регулирования. Не имея собственных целей и программ развития, техническое регулирование является особым универсальным типом социального регулирования, который присутствует во всех трех социокультурных типах социального регулирования – правовом, политическом, морально-религиозном, но не растворяется в них.

Взаимодействие правового и технического типов социального регулирования всегда сопряжено с усложнением механизма собственно правового (классического) регулирования общественных отношений. В рамках взаимодействия данных типов регулирования общественных отношений важно исследовать содержание понятия «диктатура технологии»[21].

Технологии, которые обусловливают содержание правовых норм, не могут нарушать принципов права и искажать принципы и содержание действующего законодательства.

В процессе взаимодействия типов социального регулирования возможны жесткие и гибкие связи. Жесткие связи характерны для технических систем, а гибкие – для социально-экономических систем, которым свойственно саморазвитие.

Каждый тип социального регулирования обязан содержать в себе элемент контроля и защиты. Данный элемент присущ и техническому типу социального регулирования. Посредством контрольных механизмов все элементы системы социального регулирования связываются между собой и осуществляют обратное воздействие на программно-целевой элемент системы. Без надлежащей защиты система социального регулирования легко может быть разрушена[22].

Для института юридической ответственности техника – это, несомненно, объект охраны. Данный объект требует охраны со стороны права и получает ее в реализации авторского и патентного права; во вложении многих технических норм в нормативные правовые акты реализована их обеспеченность правом, и тогда их охрана средствами института юриди-

[20] См.: *Розин В. М.* Понятие и современные концепции техники. С. 5.

[21] См.: *Сильченко Н. В.* Техническое регулирование общественных отношений и проблемы теории права // Право.by. 2019. № 6. С. 31.

[22] См.: *Сильченко Н. В.* Социальные координаты и идентификация национальной правовой системы. С. 12.

ческой ответственности происходит наряду с любыми другими объектами нормативного правового регулирования.

Вместе с тем техника представляет собой большой самостоятельный механизм социального регулирования, его технический тип.

Техническое регулирование общественных отношений имеет свои приемы и методы воздействия на реальность, однако их специфика не предполагает принудительной силы государства.

Таким образом, системные связи института юридической ответственности во взаимодействии права с техническим типом социального регулирования, в зависимости от природы технических норм, модели закрепления в системе права и взаимодействия с нормами об ответственности, на наш взгляд, представлены следующим образом:

1. Часть норм, которые наиболее важны для поддержания нормальной жизнедеятельности общества и государства включена в систему нормативных правовых актов и охраняется институтом юридической ответственности непосредственно через контроль исполнения предписаний. Данная группа норм связана связями порождения (генетическими связями) с институтом юридической ответственности.

Как отмечает А. В. Красавин, на базе законодательства Российской Федерации регулирование технических процессов правовыми нормами, изданными в форме федерального закона, является относительно новым приемом правотворческой деятельности. Правовая доктрина исходила из того, что право регулирует общественные отношения, что, соответственно, исключало возможность установления в федеральном законе технических правил[23].

Руководствуясь правилами юридической техники, разработчики нормативных правовых актов в сфере технического регулирования должны осуществлять подготовку технических регламентов как документов, регламентирующих отношения между людьми.

2. Технические предписания, которые охраняются опосредованно, путем отсылок к конкретным нормативным техническим актам. Для такого «союза» характерны дистанцированные генетические системные связи. Эти связи прервутся безболезненно для обоих элементов, как только в охране отпадет необходимость, поскольку обратного влияния нет.

3. Технические регуляторы, которые на первый взгляд не требуют охраны и «справляются своими силами», однако в случае их нарушения потребуется применение общих норм и принципов института юридической ответственности. Системные связи с институтом юридической ответственности для такой группы технических норм представляют собой связи «поддержки» и координации.

4. Обратное воздействие: технический тип социального регулирования достаточно сильно влияет и на право, и на институт юридической

[23] См.: *Красавин А. В.* Использование юридического инструментария в социально-техническом правотворчестве // Право и современные государства. 2015. № 2. С. 60.

ответственности. Ввиду своего прогрессивного и достаточно быстрого развития опережает и нередко вносит коррективы в деликтные способы регулирования общественных отношений. Здесь также образуются генетические системные связи, однако их можно именовать связями обратной направленности, поскольку техника оказывает влияние на институт юридической ответственности как таковой в целом, а не на его отдельные нормы относительно охраняемых общественных отношений.

Кроме того, для института юридической ответственности характерно наличие внешних связей строения, которые позволяют держать необходимую дистанцию, в том числе по отношению к техническим нормам, связей координации, которые вполне подвижны и в настоящее время имеют тенденцию к сближению, а в некоторых случаях – замене генетическими связями.

В целом технический тип социального регулирования является важнейшим фактором формирования системы института юридической ответственности; одновременно выступает и объектом охраны, и регулятором общественных отношений.

Библиографический список

Иванцова Ю. Г. Техническое регулирование информационных отношений в Республике Беларусь // Правовая культура в современном обществе : сб. науч. статей / отв. ред. И. А. Демидова. Могилев : Могилев. ин-т МВД, 2020. С. 94–99.

Ковалева Н. В. Природа и функции технико-юридических норм // Государство и право. 2016. № 11. С. 5–12.

Ковалева Н. В. Социальное и технико-юридическое регулирование в обществе // Вестник Уфимского юрид. ин-та МВД России. 2019. № 4 (86). С. 22.

Красавин А. В. Использование юридического инструментария в социально-техническом правотворчестве // Право и современные государства. 2015. № 2. С. 60.

Кузьмин И. А. Проблемы реализации юридической ответственности. Иркутск : Иркутский юрид. ин-т (филиал) Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2015.

Розин В. М. Понятие и современные концепции техники. М., 2006.

Сильченко Н. В. Система и систематизация технических нормативных правовых актов // Право.by. 2020. № 4 (66). С. 19.

Сильченко Н. В. Социальные координаты и идентификация национальной правовой системы // Журнал российского права. 2016. № 6. С. 9–12.

Сильченко Н. В. Технический тип социального регулирования : понятие, элементы и место в системе социального регулирования // Ленингр. юрид. журнал. 2019. № 3 (57). С. 50.

Сильченко Н. В. Техническое регулирование общественных отношений и проблемы теории права // Право.by. 2019. № 6. С. 31.

References

Ivantsova Yu. G. Technical regulation of information relations in the Republic of Belarus // Legal culture in modern society: collection of scientific articles / Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus, educational institution

"Mogilev Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus"; editorial board: I. A. Demidova (editor-in-chief) [and others]. Mogilev: Mogilev. Institute of the Ministry of Internal Affairs, 2020. P. 94–99.

Kovaleva N. V. Nature and functions of technical and legal norms // State and law. 2016. № 11. P. 5–2.

Kovaleva N. V. Social and technical and legal regulation in society // Bulletin of the Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2019. № 4 (86). P. 22.

Krasavin A. V. Use of legal tools in social and technical law-making // Law and modern states. 2015. № 2. P. 60.

Kuzmin I. A. Problems of implementation of legal responsibility: monograph. Irkutsk: Irkutsk Law Institute (branch) Acad. Gene. Prosecutor's Office Ros. Federation, 2015.

Rozin V. M. Concept and modern concepts of technology. M., 2006.

Silchenko N. System and systematization of technical normative legal acts // Pravo.by. 2020. № 4 (66). P. 19.

Silchenko N. Social coordinates and identification of the national legal system // Journal of Russian law. 2016. № 6. P. 9–12.

Silchenko N. Technical type of social regulation: concept, elements and place in the system of social regulation // Leningrad legal journal. 2019. № 3 (57). P. 50.

Silchenko N. Technical regulation of social relations and problems of the theory of law // Pravo.by. 2019. № 6. P. 31.

Для цитирования:

Глинда А. И. Системные связи института юридической ответственности с техническими регуляторами общественных отношений // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 254–265. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3714

Recommended citation:

Hlinda A. I. System bonds of the institute of legal responsibility with technical regulators of public relations // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 254–265. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3714

Белорусский государственный университет (г. Минск)

Глинда А. И., аспирант
E-mail: slyann@mail.ru

Belarusian State University (Minsk)

Hlinda A. I., Post-graduate Student
E-mail: slyann@mail.ru

УДК 340: 340.11
DOI https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3715

ПРИНЦИП НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ ЛИЧНОСТИ В ЗАКОНОТВОРЧЕСТВЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

М. И. Степина

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Поступила в редакцию 1 июля 2021 г.

Аннотация: *анализируются основные этапы законодательного закрепления принципа неприкосновенности личности в Российской империи в конце XIX – начале XX в. Рассмотрена законотворческая деятельность Государственной думы по разработке законопроекта о неприкосновенности личности. Анализируются положения данного законопроекта. Статья базируется на широком комплексе источников, среди которых стенографические отчеты заседаний Государственной думы и деятельности комиссий, документы партии «Народной свободы», нормативные правовые акты и их проекты, доктринальная юридическая литература начала XX в.*
Ключевые слова: *история государства и права России, права и свободы личности, неприкосновенность личности, история российского парламентаризма.*

Abstract: *this article analyzes the main stages of the legislative consolidation of the principle of personal inviolability in the Russian Empire at the end of the 19th – beginning of the 20th centuries. Considered the legislative activity of the State Duma on the development of a bill on the personal inviolability. The provisions of this bill are analyzed. The article is based on a wide range of sources, including reports of the State Duma meetings and the activities of commissions, documents of the Cadet's party, normative legal acts and their projects, doctrinal legal literature of the early 20th century.*
Key words: *history of the state and law of Russia, rights and freedoms, personal inviolability, history of Russian parliamentarianism.*

Постановка вопроса о неприкосновенности личности в Государственной думе

В Государственной думе первого созыва ни одна партия не набрала парламентского большинства, но самое многочисленное представительство получила кадетская партия, составившая 35,6 % численности депутатского корпуса. Именно конституционным демократам принадлежала в Думе руководящая роль. Идеология кадетской партии обусловила пристальное внимание к вопросу законодательного закрепления принципа неприкосновенности личности. В программе партии принцип неприкосновенности личности и жилища был обозначен в качестве приоритетного.

Закономерным шагом явилось внесение кадетами в Государственную думу первого созыва законопроекта «Об обеспечении действительной не-

© Степина М. И., 2021

прикосновенности личности». Само название законопроекта свидетельствует о стремлении депутатов преодолеть декларативный характер норм и создать условия для реализации принципа неприкосновенности личности.

15 мая 1906 г. Дума приступает к первому чтению законопроекта о неприкосновенности личности. Выступавший на пленарном заседании в ходе внесения законопроекта о неприкосновенности личности правовед и депутат П. И. Новгородцев отметил неотложный характер этого вопроса, а также сложность его решения[1]. В своем выступлении он указал на необходимость создания «новых условий, обеспечивающих личность и делающих власть ответственной за ее злоупотребления и произвол»[2].

Примечательно также выступление на пленарном заседании министра юстиции И. Г. Щегловитова. Министр указал на сложность рассматриваемого вопроса, а также на ведущую роль местного суда, который должен служить охране прав личности. Он также заявил о намерении правительства внести законопроекты, посвященные уголовной и гражданской ответственности служащих и должностных лиц. Несмотря на конструктивные предложения министра, депутаты обратили внимание на необходимость устранения бюрократизации судов и восстановления судебных уставов Александра II, а также устранения зависимости судов от администрации[3].

Ввиду сложности поставленной задачи кадеты предложили создать специальную думскую комиссию, которая рассмотрела и доработала бы законопроект о неприкосновенности личности, а также занималась бы пересмотром принципов организации судебных учреждений, с чем был солидарен Л. И. Петражицкий. Адвокат А. Р. Ледницкий считал, что вопрос о пересмотре судебных уставов важный, но не первостепенный, поскольку вопросы о свободе совести, собраний, союзов, слова и печати более острые. В результате дискуссии было принято решение о создании комиссии из 15 депутатов для рассмотрения законопроекта о неприкосновенности личности. Созданная комиссия работала с 18 мая до конца июня 1906 г., в результате чего в законопроект были внесены значительные изменения. Обсуждение на пленарном заседании должно было состояться 10 июля 1906 г. Ожидалось, что принятие этого закона положит начало новому для России общественному порядку, основанному на уважении к личности[4].

Содержание законопроекта о неприкосновенности личности

Особое внимание разработчики законопроекта уделили приведению законодательства Российской империи в соответствие с положениями законопроекта о неприкосновенности личности. Так, первая часть законопроекта была посвящена отмене законодательных положений, нарушающих принцип неприкосновенности личности; основная их часть была создана в период борьбы с освободительным движением.

[1] Русские ведомости. 1907. 8 янв.

[2] Государственная дума. Стенографические отчеты. Заседания 1–18 (с 27 апреля по 30 мая). Первый созыв. Сессия первая. СПб., 1906. С. 296.

[3] Русские ведомости. 1906. 16 мая.

[4] Право. 1906. 23 июля.

Примечательно, что на эту проблему обращали внимание и в отечественной периодике. Например, в «Русских ведомостях» писали, что главным «врагом» свобод выступало чрезвычайное законодательство: «под видом охраны государства творцы этих законов занимались систематической травлей всех спокойных и лояльных граждан… Опутанная по рукам и ногам военными положениями, чрезвычайными и усиленными охранами, отданная под гнет безответственного произвола Россия рисуется нам во власти зловещего бюрократического заговора»[5]. «Отменительная» часть законопроекта вызвала в Думе дискуссии. Так, депутат Ф. И. Новодворский указывал на необходимость отмены временных и специальных законов, подрывающих авторитет основных законов. В качестве примера он ссылался на действующий с 1876 г. временный закон для Царства Польского. Однако была высказана и иная позиция. Депутат В. Д. Кузьмин-Караваев посчитал, что законопроект охватывал слишком широкий круг вопросов, являясь своего рода «кодексом о военных судах»[6].

Законопроект содержал положения, относящиеся как к непосредственно личной неприкосновенности, так и связанной с ней неприкосновенности жилища и корреспонденции. Он начинался с декларативных положений, которые касались содержательных аспектов принципа неприкосновенности личности. Так, ст. 1 законопроекта закрепляла базовое правило о том, что никто не может быть привлечен к ответственности без решения суда. Внося законопроект с такой формулировкой, кадеты осознавали ее несовершенство, поскольку «не всякая юстиция, что называется судом, есть суд». Подразумевая наличие в России военно-полевых судов, В. Д. Набоков указывал на существование учреждений, называвшихся судами, но по сути не являвшихся таковыми. Ввиду этого подчеркивалось, что важнейшим условием реализации положений законопроекта является независимая судебная власть, действующая на основе принципов гласности, состязательности, с возможностью обжалования судебных постановлений в вышестоящие судебные инстанции, а также запретом на введение экстраординарных судов[7].

Законопроект содержал также положение об общей подсудности (ст. 2). П. И. Новгородцев отмечал, что задача рассматриваемого закона состоит в том, чтобы утвердить власть общих судов в тех делах, которые подведомственны им по закону, и не допускать незаконных изъятий[8]. При этом законопроект предусматривал два исключения из правила об общей подсудности: предусмотренное законом применение местных племенных обычаев и предание военному суду гражданского лица во время войны с иностранным государством в местности, занятой действующей армией. В целом ряде регионов Российской империи сильно было влияние обычного права. Так, в Сибири и на Кавказе имперское законодательство допускало широкое применение норм обычного права. Ввиду этого кадеты, оценивая

[5] Русские ведомости. 1906. 14 мая.
[6] Там же. 13 мая.
[7] Право. 1906. 17 дек.
[8] Там же.

практические перспективы реализации законопроекта, стремились учесть национальную специфику. Что касается второго исключения, то сами кадеты обосновывали его тем, что действие общего суда во время военных действий, как правило, прекращается, однако «оставить совершающиеся в данной местности преступления без судебного разбирательства совершенно немыслимо», поскольку военные действия могут вестись на протяжении длительного периода. Таким образом, рассматриваемые исключения были продиктованы соображениями практического свойства и желанием разработчиков проекта предоставить личности хотя бы минимальную защиту.

В ст. 3 законопроекта содержалось положение о возможности ограничения свободы только в случаях, предусмотренных законом, и по предъявлению приказа, отданного в порядке судебного преследования. Примечательно, что не все депутаты были согласны с предложенным законопроектом порядком осуществления судами контроля за охраной неприкосновенности личности. Так, депутат С. Я. Розенбаум посчитал необходимым возложить эти обязанности на прокурорский надзор. Однако данная инициатива не была поддержана. В частности, Л. И. Петражицкий отмечал, что прокуроры – зависимые чиновники, а судебные следователи – независимые представители судебной власти[9].

Законопроект содержал также описание отдельных процедурных правил: требований к судебному приказу, случаев, когда задержание возможно без соответствующего приказа (ст. 4), а также когда допускалось задержание лиц, пребывание которых на свободе представляло непосредственную опасность для них самих или окружающих либо влекло нарушение свободы других лиц или «общественной благопристойности» (ст. 5).

Данные положения вызвали обширные дискуссии в рамках работы комиссии 15, что было связано с недостаточными, по меркам западных государств, полномочиями полиции. Так, П. И. Новгородцев приводил в пример опыт Англии, где полномочия полиции были гораздо шире, чем предлагаемые законопроектом о неприкосновенности личности. Однако такое положение дел объяснялось ролью полиции в конкретном государстве: если в западных государствах полиция использовалась в качестве института охраны правопорядка и была в достаточной степени обособлена от государственной власти, находясь под общественным контролем и зависимостью от мировых судей, то в России полиция использовалась как средство для политической борьбы[10].

Дискуссию вызвала также ст. 6 законопроекта, которая предоставляла частным лицам право задержания лица, застигнутого после совершения преступления, если правонарушитель скрывался до прибытия полиции. Такая конструкция была новой для отечественного законодательства, а ее введение обосновывалось успешным применением в Великобритании и во Франции. Создатели законопроекта при этом сознавали, что предлагае-

[9] Государственная дума. Стенографические отчеты. Заседания 1–18 (с 27 апреля по 30 мая). Первый созыв. Сессия первая. С. 297.

[10] Законодательные проекты и предположения Партии народной свободы 1905–1907 гг. СПб., 1907. С. 52.

мые ими доводы несут определенные риски. В зарубежных правопорядках предоставление широких полномочий гражданам в области задержания объяснялось «широко развитым чувством законности», тогда как в России уровень правосознания был не так высок и предлагалось поставить их в более узкие рамки[11]. Между тем ст. 6 вызывала определенные вопросы, к примеру: где должно содержаться задержанное лицо, если его невозможно доставить в суд или полицию?[12] Представляется, что данная статья была недостаточно проработана с точки зрения гарантий от неправомерного задержания.

Вводились также статьи о максимальном сроке задержания лица под стражей. Само по себе установление такого срока объяснялось составителями тем, что «это самая лучшая гарантия защиты личности от незаконных на нее посягательств». В соответствии со ст. 7 законопроекта задержанное лицо после выяснения обстоятельств должно было быть немедленно освобождено или в течении суток доставлено к ближайшему судебному следователю, участковому мировому судье или уездному члену окружного суда. Однако срок в 24 часа мог быть продлен в случае, если задержание происходило в отдаленной местности и доставка лица к представителю судебной власти в установленные сроки была невозможна. Изначально комиссией предпринимались попытки установить коэффициент зависимости времени нахождения под стражей от расстояния, однако в финальной версии содержалось положение о продлении срока «насколько это, безусловно, необходимо по местным условиям»[13]. Статья 8 устанавливала срок в 24 часа, в течение которого представитель судебной власти должен был выдать приказ об освобождении или о дальнейшем содержании лица под стражей. Законопроект содержал также требование об обязательном составлении протокола, в котором указывались дата, время, основания для задержания.

Особый интерес представляли положения законопроекта, регламентирующие действия представителей судебной и исполнительной власти. В ст. 9 и 10 развивались положения о надзорных полномочиях судебной власти в области обеспечения неприкосновенности личности. Примечательно, что функции надзора возлагались именно на суд, а не прокуроров, занимавших подчиненное положение по отношению к административным органам, обеспечивая тем самым «высокие требования независимости и самостоятельности»[14]. В статье 9 закреплялась обязанность представителя судебной власти провести расследование в отношении нарушения установленной законом процедуры задержания, освободить незаконно задержанного и возбудить дело против виновных лиц. Важной особенностью данной статьи является возможность инициирования указанной процедуры по жа-

[11] Законодательные проекты и предположения Партии народной свободы 1905–1907 гг. С. 55.

[12] См.: *Аронов Д. В.* Законотворческая деятельность российских либералов в Государственной думе (1906–1917). М., 2005. С. 247–248.

[13] Законодательные проекты и предположения Партии народной свободы 1905–1907 гг. С. 56–57.

[14] Там же. С. 58.

лобам частных лиц, сообщениям правительственных мест и должностных лиц, а также по непосредственному усмотрению представителя судебной власти. Согласно ст. 10 законопроекта судья обязан был в рамках определенной местности осуществлять надзор за наличием судебного приказа и содержанием лица в месте, соответствующем постановлению судебной власти. По письменному приказу судьи неправомерно лишенные свободы лица должны были быть немедленно освобождены, а в отношении лиц, которые содержались в ненадлежащем месте заключения, должны были быть приняты меры по их содержанию в установленном порядке. Статья 11 законопроекта обязывала начальника места заключения, принявшего по протоколу полиции лицо, отпустить его, если в течение 24 часов не будет выдан судебный приказ о его дальнейшем содержании под стражей.

Отдельно следует отметить группу норм, предусматривавших материальные и процессуальные гарантии обеспечения принципа неприкосновенности личности. Статья 12 законопроекта предусматривала право подавать жалобы на действия должностных лиц, нарушивших положения ст. 3–11. Важно отметить, что право обращаться с жалобой предоставлялось не только задержанному, но и любому другому лицу, что, несомненно, можно рассматривать как одну из гарантий защиты личности от административного произвола. Статьи 19–20 законопроекта были посвящены уголовной и гражданско-правовой ответственности лиц, виновных в нарушении положений закона о неприкосновенности личности. Статьей 19 предусматривалось, что лица, виновные в нарушении положений закона о неприкосновенности личности, подлежат привлечению к уголовной ответственности. Отдельно было закреплено, что для должностных лиц не предусмотрено каких-либо изъятий, и они привлекаются к ответственности на общих основаниях. Именно это положение должно было положить конец «судопроизводственным преградам, затруднявшим привлечение к уголовной ответственности должностных лиц, совершивших преступление по службе»[15].

Представляется, что наличие данного законодательного положения должно было побороть чувство безнаказанности представителей исполнительной власти, гарантируя тем самым реализацию принципов, закрепленных данным актом. Статья 20 предусматривала возможность привлечения лиц, нарушивших положения рассматриваемого закона, к гражданской ответственности; при этом последняя могла наступать как самостоятельно, так и в совокупности с уголовной ответственностью. Примечательно, что в российском дореволюционном законодательстве существовала общая норма, предусматривавшая обязанность возмещения убытков, однако для реализации заложенных законопроектом целей обеспечения действительной неприкосновенности личности кадетами было принято решение дополнительно прописать соответствующие положения.

Роспуск императором Государственной думы в июле 1906 г. не позволил депутатам-кадетам продолжить работу над законопроектом в рамках данной парламентской институции. Однако кадеты продолжили работу

[15] Законодательные проекты и предположения Партии народной свободы 1905–1907 гг. С. 62.

над законопроектом. В. Д. Набоков в своем докладе, посвященном деятельности Партии народной свободы в Государственной думе, отмечал, что разработка законопроектов, в том числе и о неприкосновенности личности, потребовала «колоссального напряжения всех сил»[16].

Во внесенном в Государственную думу второго созыва законопроекта о неприкосновенности личности большинство положений были позаимствованы из законопроекта, разработанного Государственной думой первого созыва. Важным шагом явилось включение в законопроект положения, объявлявшего личность неприкосновенной. В ходе работы думской комиссии был устранен ряд редакционных неточностей, уточнены правила выдачи и составления протоколов, исключены положения, внесенные межведомственной комиссией, ограничивавшие привлечение к ответственности должностных лиц. При этом законопроект также не был рассмотрен на пленарном заседании в связи с роспуском Думы.

Законопроект был предметом обсуждения Государственной думы третьего и четвертого созывов, однако и там он претерпел ряд существенных изменений, которые следует оценить негативно. Так, в законопроекте содержался более широкий перечень оснований задержания без судебного решения, отсутствовали нормы об ответственности должностных лиц, была введена статья, предусматривавшая ограничение действия положений закона в местностях, где введено военное или исключительное положение. Но даже в такой редакции голосование по законопроекту в Государственной думе четвертого созыва не состоялось, и он перестал фигурировать в отчетах о деятельности думских комиссий. Такой исход можно связать как с фактором отсутствия заинтересованности октябристов в законодательном установлении и обеспечении принципа неприкосновенности личности, так и с внешнеполитическим фактором, переместившим акцент на вопросы войны.

Следует отметить, что ряд положений, содержавшихся в законопроекте о неприкосновенности личности, нашел отражение в некоторых актах Временного правительства. Важнейшим из них явилось «Временное положение о милиции» от 17 апреля 1917 г., установившее общий предельный срок содержания лица под стражей без постановления суда в 24 часа.

Итак, внесением в Государственную думу первого созыва законопроекта «Об обеспечении действительной неприкосновенности личности» кадеты предприняли попытку создания механизма, обеспечивавшего защиту личности от посягательств со стороны государства. Основным преимуществом разработанного кадетами законопроекта можно признать его комплексный характер, проявившийся в наличии не только содержательной, но и «отменительной» части. Представляется, что именно наличие «отменительной» части в случае принятия указанного законопроекта могло бы создать правовые основы для реально действующего механизма защиты прав личности, а не только декларации принципа неприкосновенности личности. Что касается содержательной части, то особо следует отметить

[16] Съезды и конференции конституционно-демократической партии. 1905–1920 гг. Т. 1 : 1905–1907 гг. / отв. ред. В. В. Шелохаев. М., 2000. С. 394.

те положения, которые детально описывали процедуры, ограничивавшие личную неприкосновенность, и систему гарантий, в том числе нормы, посвященные уголовной и гражданско-правовой ответственности должностных лиц. Законопроект о неприкосновенности личности хотя и вносился в Государственную думу каждого созыва, так и не был принят, что было обусловлено как внешними, объективными причинами (например, роспуск Думы), так и причинами политическими (потеря кадетами и иными заинтересованными политическими силами большинства в парламенте). Вместе с тем некоторые кадетские наработки по данному вопросу нашли отражение в актах Временного правительства.

Библиографический список

Аронов Д. В. Законотворческая деятельность российских либералов в Государственной думе (1906–1917). М., 2005.

Съезды и конференции конституционно-демократической партии. 1905–1920 гг. Т. 1 : 1905–1907 гг. / отв. ред. В. В. Шелохаев. М., 2000.

References

Aronov D. V. Legislative activity of Russian liberals in the State Duma (1906–1917). M., 2005.

Congresses and conferences of the Constitutional Democratic Party. 1905–1920. T. 1 : 1905–1907 / Resp. ed. V. V. Shelokhaev. M., 2000.

Для цитирования

Степина М. И. Принцип неприкосновенности личности в законотворчестве Государственной думы Российской империи // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 266–273. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3715

Recommended citation:

Stepina M. I. The principle of personal inviolability in the lawmaking of the State Duma // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 266–273. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3715

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Степина М. И., аспирант факультета права

E-mail: stepinamariaaa@gmail.com

National Research University «Higher School of Economics»

Stepina M. I., Post-graduate Student of the Faculty of Law

E-mail: stepinamariaaa@gmail.com

УДК 34.09
DOI https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3716

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПОЛИТИКИ ЗАНЯТОСТИ И ПОДДЕРЖКИ БЕЗРАБОТНЫХ В РОССИИ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ COVID-19

А. В. Буянова

Высшая школа юриспруденции и администрирования НИУ ВШЭ

Поступила в редакцию 21 сентября 2021 г.

Аннотация: *ввиду распространения коронавирусной инфекции рынок труда в мировом масштабе претерпел серьезные изменения. В статье рассматривается опыт реализации мер поддержки безработных в ряде стран, таких как Германия, Франция и Российская Федерация. Опыт Германии по переводу работников в неоплачиваемый отпуск, с учетом выплаты государственных пособий, показал хороший результат по вопросам сохранения рабочих мест. Выдвигаются предложения по совершенствованию трудового законодательства в области дистанционной работы предприятий.*
Ключевые слова: *безработица, меры поддержки, коронавирус, пандемия, государство.*

Abstract: *due to the spread of coronavirus infection, the global labor market has undergone major changes. The article discusses the experience of implementing measures to support the unemployed in a number of countries, such as Germany, France and the Russian Federation. The experience of Germany in transferring workers to unpaid leave, taking into account the payment of state benefits, showed a good result in terms of maintaining jobs. Proposals are being put forward to improve labor legislation in the field of teleworking enterprises.*
Key words: *unemployment, support measures, coronavirus, pandemic, state.*

Безработица прямо характеризует экономическую составляющую любого государства. Известно, что при таком явлении уровень доходов граждан, как и покупательная способность, будет снижаться, а доходы предприятий, которые направлены на внутренний рынок, будут также падать, поскольку спрос на их товары и услуги существенно снизится. Помимо снижения экономического уровня страны, безработица оказывает прямое негативное влияние на психологическую составляющую людей, так как ввиду отсутствия работы, а следовательно, и доходов, которые помогают гражданам нормально жить, наносится огромный психологический ущерб.

В современных условиях, вызванных пандемией коронавируса, уровень безработицы имеет тенденцию к росту. Кроме того, работающие граждане сталкиваются с серьезными рисками, которые также вызваны этим негативным явлением. В идеале, когда спрос на рабочую силу и предложение на рынке труда совершенно одинаковы, политика в области занятости считается эффективной. Конечно, на это состояние по-прежнему будут

© Буянова А. В., 2021

влиять социальный и промышленный спрос, а также изменения в экономическом цикле.

Проблема занятости и безработицы – одна из главных проблем в мире. Прогнозы по состоянию рынка труда неутешительны, многие страны вынуждены принимать специальные национальные программы, направленные на повышение уровня занятости граждан и улучшение социально-экономических условий в стране.

В период распространения коронавирусной инфекции, а значит, и в процессе введения самоизоляции и социального дистанцирования во всех субъектах РФ перед предприятиями регионов встали новые задачи. Сложность адаптации к «новой реальности» и другим факторам заключается в неспособности быстро переформатировать производственную цепочку, бизнес-процессы и цепочки формирования добавленной стоимости[1].

Согласно данным, полученным в ходе опроса представителей малого и среднего бизнеса в период пандемии COVID-19, проведенном Агентством стратегических инициатив в рамках реализации проекта «Смартека», последствия пандемии оказали влияние более чем на 80 % опрошенных субъектов малого и среднего предпринимательства из различных субъектов РФ. Свыше половины организаций малого и среднего бизнеса приостановили свою деятельность. При этом пятая часть всех опрошенных предпринимателей отмечает, что они были вынуждены сократить или отправить в неоплачиваемый отпуск основную часть штатных сотрудников. Самыми уязвимыми и, как следствие, наиболее пострадавшими являются: гостиничная сфера, а также сфера общественного питания и туризма. Кроме того, сюда можно отнести организации, осуществляющие пассажирские перевозки, предоставляющие бытовые услуги (ремонт, стирка, химчистка, услуги парикмахерских и салонов красоты), а также предприятия розничной и оптовой торговли (преимущественно непродовольственными товарами).

Учитывая важность социально-экономической стабильности, были приняты федеральные меры поддержки предпринимательства и сохранения занятости населения, а также в регионах Российской Федерации в связи с этим были приняты региональные пакеты поддержки населения.

Среди мер коммерческой поддержки, вводимых региональными административными управлениями, выделяются следующие категории[2]:

– кредитная поддержка;
– снижение уровня контрольно-надзорной нагрузки;
– оказание непосредственной финансовой поддержки бизнеса;
– поддержка уровня занятости населения;
– лоты в области налогообложения;
– льготы по аренде региональной и муниципальной собственности.

[1] См.: *Васильева Ю. В., Шуралева С. В., Браун Е. А.* Правовое регулирование дистанционной работы : проблемы теории и практики / науч. ред. Ю. В. Васильева. Пермь, 2021.

[2] Региональные инициативы обеспечения социально-экономической стабильности в условиях пандемии COVID-19 : меры поддержки бизнеса и обеспечения занятости населения. URL: https://region.hse.ru/anti-crisis (дата обращения: 26.09.2021).

Состояние рынка труда прямо зависит от экономического состояния любого государства и мировой экономики в целом. Коронавирусная инфекция существенным образом изменила экономическую ситуацию в каждой стране мира, что повлекло за собой обвал нефтяного и финансового рынка. Уровень безработицы также вырос ввиду введения карантинных мер и самоизоляции, поскольку большинство предприятий приостановили или прекратили свою деятельность, и граждане остались без рабочих мест. Однако при сложившихся условиях наиболее популярным решением для максимальной защиты занятости и снижения роста безработицы стал перевод работников на удаленную форму работы. В Российской Федерации такие рекомендации даются на уровне Министерства труда Российской Федерации и в рекомендациях РТК по надзору и контролю социально-трудовых отношений.

Переход на дистанционную форму работы увеличил продолжительность рабочего дня. Согласно исследованию известного рекрутингового портала Super job, 66 % респондентов готовы вернуться к офисной работе после снятия соответствующих ограничений. Одной из причин является увеличение загруженности и вынужденное постоянное общение с работодателями (18 % респондентов).

Существующее отечественное трудовое законодательство устанавливает общее положение, позволяющее удаленным работникам определять свои собственные часы работы и периоды отдыха, если трудовым договором не предусмотрено иное. Однако трудовое законодательство по вопросам дистанционной работы еще не разработано должным образом, так как актуальность подобной формы работы возникла лишь в марте 2020 г. Право «не быть на связи», известное в зарубежном праве, пока не закреплено в российском законодательстве[3].

Можно сказать, что эпидемия сыграла роль катализатора и оказала мощное содействие в развитии и реформировании социального законодательства. Необходимо отметить, что объем и содержание таких мер еще нельзя назвать полностью образованным. Отвечая запросам общества в ответ на многочисленные и многоаспектные проблемы, законодательство продолжает формироваться и модифицироваться.

Для более полного и точного формирования предложений по совершенствованию политики занятости и поддержки безработных предлагается проанализировать опыт других стран в этом вопросе.

Так, во Франции правительство развернуло уже существующую программу по поддержке неполной занятости, существенным образом расширив ее. Теперь в случае снижения рабочего времени работодатель получает правительственные субсидии, которые могут достигать до 70 % от общей заработной платы, которую выплачивает работодатель каждому сотруднику. Трудовое законодательство Франции обязывает также заключать соглашение между работодателем и представителем работников, касаю-

[3] См.: *Лютов Н. Л.* Дистанционный труд : опыт Европейского союза и проблемы правового регулирования в России // Lex Russica. 2018. № 10 (143). С. 10–15.

щееся нерабочего времени, что позволяет блокировать электронную почту работника на этот период[4].

Рассматривая предложения по совершенствованию политики занятости и поддержке безработных в Германии, стоит сказать, что были облегчены условия входа в программу «Kurzarbeit» для работодателей, сохраняющих рабочие места на условиях сокращенного рабочего времени. Помимо этого, были включены новые категории занятых граждан. При условии полной занятости работодателям выплачиваются субсидии, которые достигают 87 % от доходов работников[5].

Kurzarbeit представляет собой специальное пособие. В условиях кризиса компании вынуждены сократить рабочее время сотрудников по экономическим причинам. Например, если текучесть кадров падает, производство должно замедлиться. При этом работникам нельзя поручать другие задачи.

Чтобы рабочие не теряли доход, в Германии существует специальное пособие Kurzarbeitergeld (KUG) – кратковременная помощь трудящимся. Предприятие снижает количество часов работы или отправляет людей в неоплачиваемый отпуск. Но время простоя оплачивается государством. Целью такой поддержки является сохранение мест трудящимся, не заставляя владельца компании думать о сокращениях. Возможно, спустя несколько месяцев рабочие руки потребуются вновь.

Стоит также сказать и о мерах социального страхования, применяемых в контексте COVID-19 и ставших более гибкими: ввиду уменьшения требований для их получения они становятся более доступными для населения. Кроме того, размер пособий и категории граждан, которые могут их получить, увеличиваются. Согласно отчету Всемирного банка, среди планов социального страхования самые многочисленные антикризисные меры включают страхование по безработице (26 % всех мер), выплату по болезни (23 %), отсрочку или снижение страховых взносов (23 %), пенсии и страхование (23 %).

Одной из ключевых особенностей изменения правил получения пособий по социальному страхованию в период кризиса является то, что процедуры рассмотрения конкретных прав на выплату были упрощены и сокращены, а средства были напрямую и быстро переведены получателям страховых выплат. В некоторых странах для временных работников и самозанятых лиц, а также тех, у кого имеется недостаточный страховой стаж, появились возможности для получения такой государственной помощи. Фонды страхования от безработицы используются странами не только для финансирования пособий по безработице, но также для (ча-

[4] См.: *Синявская О. В.* Обзор международного опыта в поддержке занятости и населения в условиях борьбы с пандемией коронавируса // Аналитический бюллетень НИУ ВШЭ об экономических и социальных последствиях коронавируса в России и мире. 2020. С. 6–14.

[5] См.: *Касьяненко Т. С.* Трансформация законодательства о дистанционной занятости работников в период пандемии // Северо-Кавказский юридический вестник. 2020. № 2. С. 1–5.

стичной) компенсации субсидированной заработной платы или стоимости работы неполного рабочего дня (например, Великобритания, Германия, Франция).

В Германии временные работники теперь имеют право на получение пособия по безработице и субсидии при трудоустройстве. Франция отменила требование о минимальном страховом стаже для получения пособий по социальному страхованию по безработице.

Во Франции страхование по безработице расширяет также условия обучения и дополнительных навыков для сотрудников, когда они начинают работать после перерыва: поддержка может достигать 70 % от общих затрат на образование.

Самозанятые получают финансовую помощь из-за потери дохода в связи с официальным запретом, связанным с коронавирусом: трехмесячные гранты варьируются от 5000 до 15 000 евро. Компетентный орган принимает прибыль, определенную по налоговой оценке за предыдущий календарный год. Им также облегчен вход в программы поддержки безработных.

Поддержка малого бизнеса и индивидуальных предпринимателей осуществляется в виде единовременной выплаты в размере 1500 евро. Управление государственных финансов (DGFip) выделило примерно 2 млрд евро в течение одного месяца компаниям, годовой оборот которых не превышал 1 млн евро и которые потеряли 70 % своего бизнеса в марте 2020 г. по сравнению с мартом 2019 г. В частности, это заведения общественного питания (рестораны и бары), которые ввиду распоряжений правительства были вынуждены прекратить работу. По оценкам Министерства финансов, помощь оказана более 600 000 компаниям.

В Российской Федерации в качестве мер поддержки безработных были введены пособия, которые получают семьи с низкими доходами. Размер пособия составляет 50 % регионального прожиточного минимума на ребенка. Это примерно 5,5 тыс. рублей в месяц в зависимости от региона.

Следующая мера предоставила возможность семьям, оказавшимся в затруднительном материальном положении из-за временной потери работы, получить адресные пособия и выплаты, в том числе на детей в возрасте от трех до семи лет, без учета дохода за прошлый период (по действующему порядку нуждаемость в социальных пособиях рассчитывается на основании доходов семьи в период от трех до шести месяцев в зависимости от вида пособия). Это позволило поддержать людей, пострадавших из-за особого порядка работы предприятий в период коронавируса.

С тех пор как в России были приняты ограничительные меры против распространения новой коронавирусной инфекции, государство активно поддерживает представителей бизнеса, столкнувшихся с объективными трудностями. С конца марта по настоящее время федеральные власти приняли несколько наборов таких мер поддержки. Некоторые из них носят системный характер и применяются ко всем организациям и индивидуальным предпринимателям (ИП), другие – только к компаниям, работающим в определенных секторах экономики.

По состоянию на июнь 2020 г. общая стоимость мер фискальной политики государства оценивается в 2,9 трлн рублей (39,77 млрд долларов

США, что эквивалентно 2,7 % ВВП). Данные Министерства финансов Российской Федерации говорят о том, что общая сумма, которая была потрачена на реализацию всех мер первого и второго пакета, составила около 2,1 трлн рублей, в то время как сумма, потраченная на реализацию мер третьего пакета, составила 800 млрд рублей[6].

Ведущими направлениями налогово-бюджетной политики в России являются: поддержание уровня доходов различных групп населения, поддержка занятости, снижение налоговых условий для деловых операций и обязательство погашать кредитные долги.

Для улучшения ситуации с трудоустройством необходимо активно применять новые методы в сфере занятости. Эксперты портала «Работа.ру» опросили 6700 пользователей сервиса во всех регионах страны и пришли к выводу, что с конца марта 2020 г. число россиян, работающих в компаниях, полностью перешедших на удаленную работу, увеличилось почти в пять раз.

Такая форма работы стала удобной для многих категорий граждан, в том числе для людей с проблемами здоровья или для родителей с детьми. Опыт перевода сотрудников на удаленную работу показал многим работодателям, что до 80 % офисных работников могут работать в этом режиме. Таким образом, даже при сохранении текущего уровня заработной платы работодатели могут значительно сэкономить на офисных расходах, аренде / покупке, наполнении мебелью и электрическими приборами. Удаленная работа является многообещающей формой трудоустройства в сфере информационных технологий и во многих заведениях среднего и высшего образования[7].

Важно, чтобы права людей, которые работают удаленно, защищались наравне с теми, кто работает в очном режиме. Согласно ст. 312.2 «Особенности заключения и изменения условий трудового договора о дистанционной работе» Трудового кодекса РФ[8] гражданин может работать дистанционно лишь в случае подписания соответствующего трудового договора. Эта ситуация является одной из причин отсутствия точной информации о количестве граждан, вынужденных перейти на удаленную работу в связи с пандемией. Статистическая же отчетность может быть лишь в случае законодательного закрепления формы занятости работника. Необходимо более детально проработать трудовое законодательство в области дистанционной работы граждан, что в будущем будет способствовать увеличению эффективности деятельности предприятий при минимальных затратах на оборудование рабочих мест.

[6] Обзор антикризисных мер, применяемых государствами – членами ЕАЭС в период пандемии коронавирусной инфекции COVID-19 // Центр макроэкономических исследований НИФИ Минфина России, 2020. URL: https://nifi.ru/images/FILES/COVID-19/overviewEAEU.pdf (дата обращения: 26.09.2021).

[7] См.: Концептуальные аспекты развития экономики России : вызовы и приоритеты / под ред. Е. В. Устюжаниной, М. В. Дубовик. М., 2020.

[8] Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34683/ d127ca2f8e2b20ba58ac77e3d5b6e4dfef054dc0/ (дата обращения: 27.09.2021).

Видится также возможность заимствования опыта Германии по созданию программы, которая позволяла бы работодателям отправлять своих работников в неоплачиваемый отпуск. При этом их нерабочее время должно быть оплачено из государственного бюджета. Как уже отмечалось, такая политика позволяет сохранить рабочие места без угрозы сокращения граждан.

Практика показала, что эффективность мер поддержки зависит не только от разнообразия, но и их доступности для потенциальных получателей, прозрачности и скорости распределения помощи, а также гибкости этих механизмов с учетом обратной связи представителей всех участников экономической деятельности. В большинстве стран меры поддержки корректировались и модифицировались по мере развития ситуации. России также важно уточнить стандарты и требования для получения поддержки, упростить механизмы выплаты материальной помощи и пособий, сохранить гибкость в выявлении хозяйствующих субъектов, нуждающихся в помощи.

Библиографический список

Васильева Ю. В., Шуралева С. В., Браун Е. А. Правовое регулирование дистанционной работы : проблемы теории и практики / науч. ред. Ю. В. Васильева. Пермь : ПГНИУ, 2021.

Касьяненко Т. С. Трансформация законодательства о дистанционной занятости работников в период пандемии // Северо-Кавказский юрид. вестник. 2020. № 2. С. 5.

Концептуальные аспекты развития экономики России : вызовы и приоритеты / под ред. Е. В. Устюжаниной, М. В. Дубовик. М. : РУСАЙНС, 2020.

Лютов Н. Л. Дистанционный труд : опыт Европейского союза и проблемы правового регулирования в России // Lex Russica. 2018. № 10 (143). С. 10–15.

Обзор антикризисных мер, применяемых государствами – членами ЕАЭС в период пандемии коронавирусной инфекции COVID-19 // Центр макроэкономических исследований НИФИ Минфина России, 2020. URL: https://nifi.ru/images/FILES/COVID-19/overviewEAEU.pdf

Обзор международной практики поддержки экономики и населения в условиях борьбы с пандемией коронавируса в Армении, Великобритании, Германии, Дании, Испании, Италии, Казахстане, Китае, Нидерландах, США, Финляндии, Франции, Швеции, Южной Корее, Японии / Т. А. Баженова // Covid-19 и международная практика поддержки экономики и населения. 2021. С. 35–48.

Региональные инициативы обеспечения социально-экономической стабильности в условиях пандемии COVID-19 : меры поддержки бизнеса и обеспечения занятости населения. URL: https://region.hse.ru/anti-crisis

Синявская О. В. Обзор международного опыта в поддержке занятости и населения в условиях борьбы с пандемией коронавируса // Аналитический бюллетень НИУ ВШЭ об экономических и социальных последствиях коронавируса в России и мире. 2020. С. 6–14.

References

Vasilyeva Yu. V., Shuraleva S. V., Brown E. A. Legal regulation of distance work: problems of theory and practice: monograph / scientific ed. Yu.V. Vasilyeva. Perm : PSNIU, 2021.

Kasyanenko T. S. Transformation of legislation on remote employment of workers during the pandemic // North Caucasian Legal Bulletin. 2020. № 2. P. 1–5.

Conceptual aspects of the development of the Russian economy: challenges and priorities: monograph / edited by E. V. Ustyuzhanina, M. V. Dubovik. M. : RUSAINS, 2020.

Lyutov N. L. Remote labor: the experience of the European Union and the problems of legal regulation in Russia // Lex Russica. 2018. № 10 (143). C. 10–15.

Review of anti-crisis measures applied by the EAEU member states during the COVID-19 coronavirus pandemic // Center for Macroeconomic Research of the Ministry of Finance of the Russian Federation, 2020. URL: https://nifi.ru/images/FILES/COVID-19/overviewEAEU.pdf

Review of the international practice of supporting the economy and the population in the fight against the coronavirus pandemic in Armenia, Great Britain, Germany, Denmark, Spain, Italy, Kazakhstan, China, the Netherlands, USA, Finland, France, Sweden, South Korea, Japan / Bazhenova T. A. [ed al.] // Covid-19 and international practice of supporting the economy and the population. 2021. P. 35–48.

Regional initiatives to ensure socio-economic stability in the context of the COVID-19 pandemic: measures to support business and ensure employment. URL: https://region.hse.ru/anti-crisis

Sinyavskaya O. V. Review of international experience in supporting employment and the population in the fight against the coronavirus pandemic // Analytical Bulletin of the Higher School of Economics on the economic and social consequences of coronavirus in Russia and in the world. 2020. P. 6–14.

Для цитирования:

Буянова А. В. Совершенствование политики занятости и поддержки безработных в России в условиях пандемии COVID-19 // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 274–281. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3716

Recommended citation:

Buyanova A. V. Improving the employment policy and support for the unemployed in Russia in the context of the COVID-19 pandemic // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 274–281. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3716

Высшая школа юриспруденции и администрирования НИУ ВШЭ

Буянова А. В., кандидат юридических наук, доцент

E-mail: AVBuyanova@mail.ru

Higher School of Law and Administration of the «Higher School of Economics»

Buyanova A. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor

E-mail: AVBuyanova@mail.ru

УДК 349.2
DOI https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3718

ХАРАКТЕРИСТИКА ОТДЕЛЬНЫХ ПРИЗНАКОВ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ГИГ-ЗАНЯТОСТИ

А. А. Линец

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова

Поступила в редакцию 5 июля 2021 г.

Аннотация: *рассматриваются некоторые критерии разграничения трудовых и гражданско-правовых отношений через призму трансформации организации управления трудом (в условиях развития гиг-экономики). Отмечается повышение значения критериев, которые тесно переплетаются с исследованием «предпринимательского» характера деятельности исполнителя личного труда, в том числе с учетом анализа формирования экономической зависимости от нанимателя.*
Ключевые слова: *трудовые отношения, гиг-занятость, гиг-работник, спотовый рынок труда, цифровая платформа, фриланс, работа по требованию, управление персоналом.*

Abstract: *the article considers some criteria for distinguishing labor and civil law relations through the prism of the transformation of the labor management organization (in the context of the development of the gig economy). There is an increase in the importance of criteria that are closely intertwined with the study of the "entrepreneurial" nature of the activity of the performer of personal labor, including taking into account the analysis of the formation of economic dependence on the employer.*
Key words: *labor relations, gig-employment, gig-employee, spot labor market, digital platform, freelance, on-demand work, personnel management.*

Распространение гиг-занятости[1], которая в том числе приводит к структурным перестроениям рынка труда и изменению организации управления трудом, оказывает влияние на экономический и, соответственно, правовой статус занятых в гиг-экономике лиц. Так, в современный период меняется природа ведения предпринимательской и иной индивидуальной экономической деятельности в том числе за счет возможности включения в процесс оказания услуг и производства товаров использования личного имущества. Технологические решения позволили потребителям получать доступ к товарам и услугам, а предпринимателям (в том числе самозанятым лицам), в свою очередь, предоставлять

[1] Гиг-занятость – форма занятости, преимущественно обеспечиваемая цифровыми платформами, реализуемая при осуществлении работы в форме фриланс (выполнение работы (задания) исполнителем личного труда без географических ограничений) или работы по требованию (выполнение работы (задания) исполнителем личного труда в географически определенном месте, прошедшим отбор и подвергающимся контролю со стороны платформы).

© Линец А. А., 2021

данные товары и услуги на основе ситуативного баланса спроса и предложения. Развитие цифровых платформ, впрочем, как и распространение новых форм организации бизнеса и управления трудом, в какой-то степени направлено на установление «прямой» связи между исполнителем личного труда (предложение товара или услуги) и клиентом бизнеса (спрос). Это может происходить не только по линии выстраивания первоначального взаимодействия, но и даже в части самого «управления» трудом, т. е. установления рамок и критериев его исполнения или, как минимум, оценки. Так, цифровые платформы, выступая «посредниками» на различных рынках товаров и услуг, не только обеспечивают выполнение своей основной задачи, т. е. «сведения» участников рынка (исполнителя и потребителя), формирующих спрос и предложение, но и часто осуществляют определение правовой формы их взаимодействия, требований и условий к их действиям, в том числе по выполнению и оплате определенной работы (задания), оценке результатов такого выполнения и т. д.

Впрочем, нередко исполнение личного труда происходит в рамках новых форм предпринимательства лишь в качестве прикрытия трудоправового статуса и, по сути, является фиктивной самозанятостью, направленной на избежание предоставления исполняющим личный труд лицам трудоправовых и социально-обеспечительных прав и гарантий. Неопределенность правового статуса исполняющих личный труд лиц, положение которых схоже с положением работников, может приводить к негативным последствиям, выражающимся в том числе в прекаризации трудоспособного населения. При этом развитие признаков трудовых отношений в свете развития новых форм организации труда и изменения природы предпринимательской деятельности для проведения различий между трудовыми отношениями и отношениями гражданско-правового характера имеет потенциал по предотвращению недобросовестного использования организации управления трудом, не основанной на трудовых отношениях, и защите прав гиг-работников.

Следует особо выделить два вида платформ, так как именно характеристика вида платформы оказывает значительное влияние на природу взаимодействия и определение характера данного взаимодействия (в рамках трудовых или гражданско-правовых отношений): платформа, обеспечивающая работу по требованию[2], и платформа, обеспечивающая фриланс (маркетплейс)[3]. При этом в первом случае признаки тру-

[2] Платформа, обеспечивающая работу по требованию – платформа, аккумулирующая пул нанимаемых лиц (к ним предъявляются некоторые требования по отбору и осуществлению деятельности в рамках платформы), к которым за выполнением определенной работы (обычно стандартизированной, относящейся к определенному виду работ, а также подвергающейся контролю в отношении ее выполнения) обращается потребитель личного труда.

[3] Платформа, обеспечивающая фриланс (маркетплейс) – платформа, в рамках которой аккумулируется пул работ (заданий), вносимых на платформу потребителями личного труда (нередко работа разбивается на простые и однообразные задания, но может существовать и в качестве комплексного набора действий), на ко-

довых отношений возникают скорее с платформой, так как потребитель личного труда выступает, по сути, потребителем услуг данной платформы. Дело в том, что в рамках данного типа платформ контрагенты (гиг-работники и потребители) теряют контроль над ключевыми параметрами взаимодействия: матчинг и определение цены осуществляет сама платформа, так как гиг-работники выступают не от своего имени (как на маркетплейсе), а от имени платформы, а основной целью таких платформ является не предоставление инфраструктуры для взаимодействия пользователей (как в случае маркетплейса), а организация бесперебойного потока стандартизированных услуг, качество которых также задается и гарантируется платформой[4]. Во втором случае признаки трудовых отношений могут присутствовать во взаимодействии потребителя с исполнителем личного труда, так как вмешательство в исполнение работ со стороны цифровой платформы происходит в незначительных масштабах. Более того, выполнение работы может быть изначально предусмотрено в рамках трудовой функции в интересах нанимателя. Впрочем, важно отметить, что несмотря на то что в рамках платформ второго типа гиг-работники выстраивают личный бренд, самостоятельно ищут заказы и конкурируют между собой (по цене и качеству) на основе трудовой истории, формализованной репутации и представленного портфолио, тем не менее, как и все платформы, маркетплейс остается тщательно организованным и структурированным пространством, где взаимодействия происходят в рамках установленных правил[5].

Важно отметить, что предпринимательская деятельность, даже на микроуровне, предполагает инновации, характеризуется риском и достижением определенных результатов (производство «продукта», т. е. определенного товара или услуги). Причем инновации заключаются не только в результате деятельности, т. е. определенном произведенном товаре или оказанной услуге, но и в способе осуществления данной деятельности. В связи с этим особое значение в контексте выделения характеристик предпринимательской деятельности приобретают вопросы контроля над осуществлением деятельности, определения ее результата, а также несения рисков (в том числе с учетом дифференциации источников деятельности). Таким образом, в совокупности данные элементы, т. е. инновации, риск и результаты, определяют значение отражающих степень «предпринимательства» в осуществлении работы и, соответственно, в правовых критериях, предназначенных для квалификации отношений в качестве трудовых или гражданско-правовых[6]. Так, не случайно еще

торую откликаются исполнители личного труда (один или несколько), желающие вступить во взаимодействие по личному исполнению соответствующей работы.

[4] См.: *Шевчук А. В.* От фабрики к платформе : автономия и контроль в цифровой экономике // Социология власти. 2020. № 32 (1). С. 41–42.

[5] См.: Там же. С. 41.

[6] См.: *Pivateau G. T.* Opposite Sides of The Same Coin: Entrepreneurship, Control, and Classification // Hofstra Labor and Employment Law Journal Forthcoming. 2019. Vol. 37(1). P. 120.

Л. С. Таль выделял два основных типа «трудовых сделок»: трудовой договор (договор о служебном труде) и договор о предпринимательском труде[7]. При этом взаимодействие с исполнителем личного труда именно в рамках трудовых отношений в определенной степени является реализацией работодателем свободы экономической деятельности (ст. 8 и 34 Конституции РФ) и других свобод. Исполнитель личного труда вправе также выбирать способы взаимодействия с нанимателями по реализации своих способностей к труду (принцип свободы труда (ст. 37 Конституции РФ, ст. 2 ТК РФ)). При этом следует подчеркнуть экономическое (как источник доходов) и социальное (к примеру, важность для формирования социальных отношений в обществе) значение занятости.

Вообще, обращаясь к наиболее универсальным для всех правопорядков признакам трудовых отношений, следует отметить Рекомендацию МОТ № 198 «О трудовом правоотношении» (п. 13), которая относит к ним[8]:

а) тот факт, что работа выполняется в соответствии с указаниями и под контролем другой стороны, предполагает интеграцию работника в организационную структуру предприятия; выполняется исключительно или главным образом в интересах другого лица; выполняется лично работником; выполняется в соответствии с определенным графиком или на рабочем месте, которое указывается или согласовывается стороной, заказавшей ее; имеет определенную продолжительность и подразумевает определенную преемственность; требует присутствия работника; предполагает предоставление инструментов, материалов и механизмов стороной, заказавшей работу;

б) периодическую выплату вознаграждения работнику; тот факт, что данное вознаграждение является единственным или основным источником доходов работника; осуществление оплаты труда в натуральном выражении путем предоставления работнику, к примеру, пищевых продуктов, жилья или транспортных средств; признание таких прав, как еженедельные выходные дни и ежегодный отпуск; оплата стороной, заказавшей проведение работ, поездок, предпринимаемых работником в целях выполнения работы; или то, что работник не несет финансового риска.

При дальнейшем рассмотрении разграничения трудовых и гражданско-правовых отношений следует ориентироваться на указанные в данной Рекомендации критерии с учетом анализа специфики отдельных государств. Так, согласно разъяснениям, содержащимся в п. 17 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 мая 2018 г. № 15 «О применении судами законодательства, регулирующего труд работников, работающих у работодателей – физических лиц и у работодателей – субъектов малого предпринимательства, которые отнесены к микропредприятиям»,

[7] См.: *Таль Л. С.* Трудовой договор : цивилистическое исследование. Ч. 2 : Внутренний правопорядок хозяйственных предприятий. Ярославль, 1918. С. 1.

[8] О трудовом правоотношении : рекомендация № 198 МОТ (принята в г. Женеве 15 июня 2006 г. на 95-й сессии Генеральной конференции МОТ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

к характерным признакам трудовых отношений в соответствии со ст. 15 и 56 ТК РФ относятся: достижение сторонами соглашения о личном выполнении работником определенной, заранее обусловленной трудовой функции в интересах, под контролем и управлением работодателя; подчинение работника действующим у работодателя правилам внутреннего трудового распорядка, графику работы (сменности); обеспечение работодателем условий труда; выполнение работником трудовой функции за плату. Пленум Верховного Суда отмечает также, что о наличии трудовых отношений может свидетельствовать устойчивый и стабильный характер этих отношений, подчиненность и зависимость труда, выполнение работником работы только по определенной специальности, квалификации или должности, наличие дополнительных гарантий работнику, установленных законами, иными нормативными правовыми актами, регулирующими трудовые отношения. Схожих критериев придерживается судебная практика в целом[9].

В рамках данного исследования будут подвергнуты отдельные, наиболее значимые в сфере развития гиг-занятости признаки трудовых отношений, имеющие универсальный характер (вытекающие в критерии разграничения трудовых и гражданско-правовых отношений). При этом данный универсализм, несмотря на схожую во всех правопорядках правовую природу трудовых отношений, может не иметь прямого выражения в национальном трудовом праве, что в некоторых случаях представляется упущением. Так, распространенный в зарубежных государствах признак «экономической зависимости» используется не только при квалификации отношений в качестве трудовых, но и при выделении третьей категории лиц – зависимых исполнителей (подрядчиков). При этом, как справедливо отмечает Н. Л. Лютов, в настоящее время существование «экономически зависимых подрядчиков» игнорируется не только российским законодательством, но и правоприменительной практикой[10]. При этом в целом отечественная судебная практика в целом придерживается большинства общепринятых признаков трудовых отношений.

В первую очередь, из признаков трудовых отношений следует выделить ***личное выполнение труда.*** Данная характеристика, по сути, обусловлена рядом других черт трудовых отношений, которые определяют их личный характер. Так, обязанность личного выполнения работ предполагает значимость профессионально-квалификационных и личностных качеств (т. е. деловых качеств) исполнителя труда вследствие широкой дискреции работодателя и вариативности заданий в рамках

[9] См., например: Решение Канского городского суда (Красноярский край) от 27 октября 2020 г. № 2-1404/2020 2-1404/2020~М-830/2020 М-830/2020 по делу № 2-1404/2020. URL: https://sudact.ru/regular/doc/lelSIURsuGQv (дата обращения: 30.05.2021).

[10] См.: *Лютов Н. Л.* Межотраслевая координация при применении норм трудового и гражданского права к отношениям, складывающимся в корпоративных организациях // Межотраслевая координация правового регулирования труда в корпоративных организациях / под ред. Н. Л. Лютова. М., 2016. С. 25.

определенной трудовой функции. Другими словами, так как в трудовых отношениях работник выполняет трудовую функцию, которая предполагает сложнокомпонентный, наполняемый состав действий, в некоторой степени это исключает возможность определения результатов данных действий, поэтому важное значение приобретают требования к исполнителю процесса. Таким образом, личное выполнение труда вытекает из природы предмета трудового договора. Исполнитель по гражданско-правовому договору совершает определенные действия или осуществляет определенную деятельность по заданию заказчика в рамках предусмотренного договором объема и результата данного труда. Поэтому более важное значение имеют именно характеристики данного результата, а не исполнителя и, соответственно, не личного выполнения.

Так, выполняемая в рамках гиг-занятости работа обычно маркируется цифровыми платформами в качестве отдельных работ (заданий). При этом в рамках платформ, обеспечивающих работу по требованию, как правило, доступ к приложению является личным для исполнителя труда, и право на использование приложения не подлежит передаче другим лицам (замена исполнителя запрещена). В рамках платформ, обеспечивающих фриланс (маркетплейсы), выполнение работы часто персонифицируется, хотя не носит стандартизированного характера, поэтому замена может допускаться в зависимости от усмотрения потребителя личного труда (при этом данный тип платформ более открыт для персонификации заказчиком исполняющего личный труд лица).

В рамках личного взаимодействия одним из важных (но не имеющим первостепенное самостоятельное значение)[11] является также вопрос о том, обязано ли исполняющее труд лицо в течение рабочего времени находиться «в распоряжении» платформы и (или) потребителя личного труда. Не менее важное значение имеет также вопрос о том, имеет ли право данное лицо отказаться от выполнения задания, порученного платформой и (или) потребителем личного труда, которые определяют рабочую нагрузку по объему и продолжительности выполнения заданий. Нахождение «в распоряжении» работодателя в рамках рабочего времени является важной характеристикой трудовых отношений, так же как и то, что возможность отказаться от работы в данный период строго ограничена. Платформы, обеспечивающие работу по требованию, часто не предоставляют исполнителям личного труда возможности принять или отклонить работу (задание) в зависимости от ее прибыльности, в том числе путем непредставления значимой для принятия решения в таком случае информации (например, водителям заранее не предоставляется информация о пункте назначения или тарифе). Это тесно связано с фактом авторизации на платформе, по сути, в выражении готовности приступить к работе. Не случайно данные обстоятельства получили особое рассмо-

[11] Regulating the employment relationship in Europe: a guide to Recommendation № 198 // International Labour Office, Governance and Tripartism Department. Geneva: ILO, 2013. P. 45.

трение в деле «Uber BV & Ors v Aslam & Ors»[12]. В рамках данного дела в Великобритании Трудовой трибунал (Employment Tribunal) подчеркнул, что водители осуществляют деятельность как трудящиеся в тот момент, когда входят под своей учетной записью в приложение «Uber» и готовы принять заказ на поездку, находясь на территории, на которой им разрешено осуществлять деятельность. Вышестоящие инстанции по данному делу, Апелляционный трудовой трибунал (Employment Appeal Tribunal) и Высокий суд (High Court of Justice) подтвердили данную позицию.

Следует также отметить, что неоднократный отказ от исполнения работы может повлечь снижение рейтинга или отключение от платформы. Это указывает на то, что во время входа в приложение гиг-работник «находится в распоряжении» цифровой платформы, которая согласно внутренним алгоритмам предоставляет задания для выполнения.

Значимость личности работодателя коррелирует с часто формируемой экономической зависимостью работника от данной стороны трудового договора. Другими словами, личное выполнение труда в таком разрезе тесно связано с отсутствием в определенной степени возможности работы на других работодателей. Следует подчеркнуть, что в данном случае речь идет не о формальном запрете работы на других лиц (к примеру, запрету работы по совместительству), противоречащем принципу свободы труда, а именно фактическом ограничении, обусловленном временными рамками продолжительности работы. Экономическая зависимость подкрепляется также продолжительным и непрерывным характером трудовых отношений, сопряженных с гарантированной оплатой труда не менее определенного размера. Несмотря на то что, на первый взгляд, гиг-занятость характеризуется противоположными качествами (получение оплаты за отдельные задания при отсутствии гарантированных выплат), для некоторых лиц она становится основным источником доходов, причем в рамках осуществления работы на одной платформе. Кроме того, многие цифровые платформы включают в договорные отношения условие, запрещающее исполняющим личный труд лицам и клиентам связываться друг с другом напрямую и предписывают производить оплату только через платформу. Таким образом, вопрос личного исполнения труда имеет особый подтекст в современных условиях. С ним связана не только нацеленность использовать деловые качества конкретного лица для исполнения работы, но также и то, что данное лицо не может (по крайней мере, в течение рабочего времени) выполнять труд для других организаций, что ставит в условия зависимости от одного лица.

Важной характеристикой разграничения трудовых и гражданско-правовых отношений является ***контроль*** нанимателя над процес-

[12] Решения в трех инстанциях. URL: https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2016/10/aslam-and-farrar-v-uber-reasons-20161028.pdf (дата обращения: 18.05.2021) ; URL: https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2018/12/uber-bv-ors-v-aslam-ors-judgment-19.12.18.pdf (дата обращения: 18.05.2021) ; URL: https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2019-0029-judgment.pdf (дата обращения: 18.05.2021).

сом осуществления личного труда (т. е. определение того, как выполняется работа, в каких временных и территориальных рамках). Работодатель управляет процессом труда, в рамках его дискреции находятся вопросы корректировки как в части наполнения задачами, так и в части определения очередности их выполнения, координирования взаимодействия с другими работниками. Работодатель также вправе привлекать к дисциплинарной ответственности за неисполнение трудовых обязанностей.

При этом независимый исполнитель в гражданско-правовых отношениях самостоятельно определяет методы, а также территориально-временные параметры выполнения работ, если иное не установлено в договоре, не подчиняясь локальным нормативным актам заказчика. Другими словами, независимый исполнитель самостоятельно осуществляет управление процессом выполнения труда без вмешательства заказчика, «контрольные» полномочия которого сводятся в основном к проверке хода и качества оказания услуги или выполнения работы.

Тесно связанным с элементом контроля является признак интеграции работника в бизнес работодателя, что смещает акцент с «подчинения» на оценку степени, в которой работник включен в организационную структуру бизнеса потребителя личного труда[13]. Важным компонентом контроля, характерного для работодательской власти, является также нахождение «в распоряжении» нанимателя в течение рабочего времени, в том числе в период отсутствия работы, о чем было сказано ранее.

Следует отметить, что в рамках деятельности платформ управление и контроль во многом осуществляется посредством систем рейтинга. Так, последствия изменения составленного на основании оценки клиентов рейтинга исполнителя личного труда могут выливаться в уменьшение количества предоставляемых для выполнения заданий или даже отключения от платформы. Причем оценка деятельности по выполнению личного труда во многом отдана на откуп клиентам, что, впрочем, не означает отсутствие со стороны платформы администрирования данного процесса (особенно характерного для платформ, обеспечивающих работу по требованию), в том числе подтверждения объективности получаемых от клиентов данных[14].

Важно также подчеркнуть требования по качеству выполнения работы. Так, в рамках выполнения личного труда на платформах, обеспечивающих работу по требованию, лица обычно обязаны соблюдать стандарты качества, установленные платформой. В рамках платформ, обеспечивающих фриланс (маркетплейс), в этом плане обычно контроль присутствует в меньшей степени, а осуществляется клиентами (т. е. по-

[13] Regulating the employment relationship in Europe: a guide to Recommendation № 198 // International Labour Office, Governance and Tripartism Department. Geneva: ILO, 2013. P. 41.

[14] К примеру, учитывая важность рейтинговой системы, наличие предвзятого отзыва клиента, основанного на дискриминационных признаках, может иметь большое негативное влияние на будущие возможности исполнителя личного труда получить работу (задачи) в рамках цифровой платформы.

рядок и средства выполнения работы определяются по согласованию с ними).

Важной характеристикой трудовых отношений является то, что отношения между сторонами обычно носят ***продолжительный, непрерывный характер.*** Действительно, продолжительный характер отношений имеет ключевое значение для квалификации отношений в качестве трудовых, что находит отражение через призму продолжительности и непрерывности (с точки зрения исполнения работы как единого непрерывного процесса) работы исполняющего личный труд лица в рамках взаимодействия с нанимателем, что формирует стабильность отношений. Такой характер отношений обусловлен тем, что именно в рамках продолжительного взаимодействия возможна реализация потенциала эффективного выполнения трудовой функции как дискретно наполняемого набора обязанностей, а не конкретного задания. Впрочем, в современный период временный (даже краткосрочный) характер не может свидетельствовать в пользу гражданско-правовых отношений. Так, в большинстве европейских стран продолжительность и непрерывность трудовых отношений не включаются в качестве показателей трудовых отношений[15]. Дело в том, что современная гибкость рынка труда привела к тому, что характеристика продолжительного характера трудовых отношений потеряла часть своего значения по сравнению с другими. Более того, например, платформы, обеспечивающие фриланс (маркетплейс), часто стимулируют исполнителей личного труда поддерживать постоянные отношения с клиентами, хотя повторяющиеся взаимодействия с одним и тем же клиентом для одних и тех же типов задач могут указывать на формирование трудовых отношений.

Вознаграждение за труд в рамках трудовых отношений обычно реализуется в виде законодательно гарантированной заработной платы определенного уровня, что обусловлено формированием экономической зависимости работника от работодателя. Ряд гарантий в отношении оплаты труда закреплен и на международном уровне (например, Конвенцией Международной организации труда № 95 «Относительно защиты заработной платы[16]). Оплата труда определяется согласно трудовой функции (работе, должности) в соответствии с местом данной трудовой функции в штатной структуре организации при недопущении дискриминации и нарушения принципа равной оплаты за труд равной ценности. Так, трудовые отношения практически несовместимы с предпринимательским риском неполучения дохода (к примеру, как это характерно для самозанятых лиц), что в том числе проявляется в возмещении расходов, понесенных при исполнении труда. Так, в определенной степени связанным

[15] Regulating the employment relationship in Europe: a guide to Recommendation № 198 // International Labour Office, Governance and Tripartism Department. Geneva: ILO, 2013. P. 44.

[16] Относительно защиты заработной платы : конвенция № 95 Международной организации труда (с изм. от 23.06.1992) (принята в г. Женева 01.07.1949). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультанПлюс».

с разграничением природы вознаграждения за труд в рамках трудовых отношений и индивидуальной экономической деятельности (как гарантированной оплаты труда в трудовых отношениях и доходов за вычетом расходов в рамках предпринимательства) является то, что работодатель, как правило, предоставляет работнику рабочее место, обеспечивает необходимыми инструментами и (или) оборудованием для выполнения трудовой функции (что позволяет не нести издержки обеспечения предпринимательской деятельности в рамках баланса доходов и расходов).

Многие исполнители личного труда в рамках цифровых платформ осуществляют деятельность по гибкому графику в удобное для них время, формируя для себя дополнительный доход. Платформы, обеспечивающие работу по требованию, выплачивают вознаграждение за выполнение заданий. Платформы, обеспечивающие фриланс (маркетплейс), обычно оставляют размер вознаграждения на усмотрение клиента. Так как в таком случае клиент и исполнитель личного труда могут самостоятельно определять сумму оплаты, то вознаграждение может отличаться с учетом специфики работы (задачи) и клиента.

Впрочем, для части рабочей силы вознаграждение за труд в рамках гиг-занятости является основным источником дохода, и их работа через цифровую платформу сравнима с работой в рамках нормальной продолжительности рабочего времени. Нередко исполняющие личный труд лица осуществляют деятельность на нескольких различных цифровых платформах. Предоставление инструментов и (или) оборудования платформами обычно не производится. Однако у платформ, обеспечивающих работу по требованию, обычно присутствует ряд требований к характеристикам оборудования. Важно также подчеркнуть позицию (например, отмеченную Советом по трудовым отношениям Онтарио[17]), определяющую само приложение для осуществления работы как ключевой инструмент, необходимый для работы и предоставляемый самой платформой.

Экономическая зависимость, т. е. то, в какой степени исполняющее личный труд лицо зависит от одного нанимателя, является важным фактором, который следует принимать во внимание как в силу связанности его с характеристиками трудовых отношений (личный характер, вознаграждение за труд в виде гарантированной государством периодичной оплаты труда, предоставление потребителем личного труда инструментов и (или) оборудования), так и в силу социально-экономических последствий. Так, если в рамках продолжительного, непрерывного исполнения личного труда лицо не имеет возможности осуществлять труд в интересах других нанимателей, то очевидно его уязвимое положение при возможных изменениях во взаимодействии с нанимателем, который предоставляет основной или даже единственный источник доходов.

Такая нестандартная, имеющая социально-общественное значение характеристика, как экономическая зависимость, перекликается в определенной степени с таким признаком, как ***намерение сторон*** (на заклю-

[17] Canadian Union of Postal Workers v Foodora Inc. 2020 CanLII 16750 (ON LRB).

чение трудового или гражданско-правового договора). Данный признак также является, в определенной степени, нетипичной характеристикой разграничения трудовых и гражданско-правовых отношений в силу того, что обычно определение трудовых отношений зависит от императивно установленных признаков, направленных на предотвращение навязывания воли более сильной стороны отношений более слабой. Как отмечает Конституционный Суд РФ в определении от 19 мая 2009 г. № 597-О-О[18], договорно-правовыми формами, опосредующими выполнение работ (оказание услуг), подлежащих оплате (оплачиваемая деятельность), по возмездному договору, могут быть как трудовой договор, так и гражданско-правовые договоры (подряда, поручения, возмездного оказания услуг и др.), которые заключаются на основе свободного и добровольного волеизъявления заинтересованных субъектов – сторон будущего договора. Не случайно Пленум Верховного Суда РФ в вышеобозначенном постановлении от 29 мая 2018 г. № 15 среди характерных признаков трудовых отношений называет также «достижение сторонами соглашения о личном выполнении работником определенной, заранее обусловленной трудовой функции в интересах, под контролем и управлением работодателя».

Стороны (в основном наниматель, но не исключено в том числе и желание исполняющего личный труд лица) могут иметь целью обойти требования трудового законодательства (для получения краткосрочных выгод). Причем следует отметить, что некоторые признаки, характеризующие наличие трудовых отношений, зависят не только от работодателя (например, поручение исполнения труда в виде трудовой функции или отдельного задания; многократность привлечения к исполнению труда одного лица), но и от действий исполнителя личного труда (к примеру, осуществление работы лишь в интересах одного нанимателя при возможности работать и на других, что приводит к экономической зависимости от него). Вместе с тем отсутствие воли обеих сторон на вступление в трудовые отношения в случаях, если оно подкрепляется комплексным рассмотрением других критериев, может оказаться важным фактором, свидетельствующим не в пользу квалификации отношений как трудовых. Так, не случайно отраженный в трудовом законодательстве штата Калифорнии (США)[19] тест «ABC» ограничивает возможности нанимателя квалифицировать взаимодействие с исполняющими личный труд лицами исключительно на основании зависящих от данного нанимателя характеристик. Действительно, гиг-работники, которые взаимодействуют с

[18] Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Равинской Ларисы Вадимовны на нарушение ее конституционных прав статьями 11, 15, 16, 22 и 64 Трудового кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 19 мая 2009 г. № 597-О-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультанПлюс».

[19] AB-5 Worker status: employees and independent contractors. URL: https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201920200AB5 (дата обращения: 15.05.2021).

платформами исходя из «предпринимательского» интереса, должны считаться независимыми исполнителями[20].

Таким образом, в современных условиях критерии разграничения трудовых и гражданско-правовых отношений должны придавать особое значение выделению в рамках взаимодействия по исполнению труда признаков, характерных для наличия индивидуальной предпринимательской и иной индивидуальной экономической деятельности, в том числе в рамках преломления таких признаков, как личное выполнение труда, контроль нанимателя над процессом осуществления труда, продолжительный, непрерывный характер труда, специфика вознаграждения за труд, экономическая зависимость исполнителя труда от нанимателя, намерение сторон исполнения труда. При этом важно учитывать тенденции, которые не должны приводить к смешению характеристик экономической деятельности, целью которой является получение дохода, и наемного труда. Подчеркивание значения факторов определения самостоятельной экономической деятельности, целью которой является получение дохода, позволит не только фокусироваться на контроле со стороны работодателя, но и учитывать значения действий работника с точки зрения формирования экономической зависимости от работодателя или осуществления самостоятельной экономической деятельности (в определенной степени оценка этого приводит к необходимости исследования экономической сущности взаимодействия и положения субъектов исполнения личного труда). Это позволяет также отграничивать группу гиг-работников, которые нуждаются в особой защите в силу схожести их положения с положением работников в трудовых отношениях, и тех, для кого гиг-занятость способствует наиболее полной реализации своих интересов (чье положение более схоже с положением предпринимателей).

[20] См.: *Pivateau G. T.* Op. cit. P. 124–125.

Библиографический список

Лютов Н. Л. Межотраслевая координация при применении норм трудового и гражданского права к отношениям, складывающимся в корпоративных организациях // Межотраслевая координация правового регулирования труда в корпоративных организациях / под ред. Н. Л. Лютова. М. : Буки Веди, 2016. С. 17–28.

Таль Л. С. Трудовой договор : цивилистическое исследование. Ч.1 : Общие учения. Ярославль : Типография Губернского правления, 1918. 422 с.

Шевчук А. В. От фабрики к платформе : автономия и контроль в цифровой экономике // Социология власти. 2020. № 32 (1). С. 30–54.

Pivateau G. T. Opposite Sides of The Same Coin : Entrepreneurship, Control, and Classification // Hofstra Labor and Employment Law Journal Forthcoming. 2019. Vol. 37(1). P. 93–125.

References

Lyutov N. L. Intersectoral coordination in the application of labor and civil law norms to relations developing in corporate organizations // Intersectoral coordination of legal regulation of labor in corporate organizations / Ed. N. L. Lyutova. M. : Buki Vedi, 2016. P. 17–28.

Tal L. S. Labor contract: a civilistic study. Part 1. General exercises. Yaroslavl : Printing house of the Provincial government, 1918. 422 p.

Shevchuk A. V. From the Factory to the platform: autonomy and control in the digital Economy / / Sociology of Power. 2020. № 32 (1). P. 30–54.

Pivateau G. T. Opposite Sides of The Same Coin: Entrepreneurship, Control, and Classification // Hofstra Labor and Employment Law Journal Forthcoming. 2019. Vol. 37(1). P. 93–125.

Для цитирования:

Линец А. А. Характеристика отдельных признаков трудовых отношений в условиях развития гиг-занятости // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 282–294. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3718

Recommended citation:

Linets A. A. Characteristics of individual signs of labor relations in the context of the development of gig employment // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 282–294. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3718

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова

Линец А. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права

E-mail: aleksandr_a_l@mail.ru

Lomonosov Moscow State University (MSU)

Linets A. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, of the Labor Law Department

E-mail: aleksandr_a_l@mail.ru

УДК 349.3
DOI https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3719

ЗАЩИТА ПРАВА НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ В РОССИИ (СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД)

А. Ю. Гусев, М. Р. Яхина

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Поступила в редакцию 18 мая 2021 г.

Аннотация: *проведен анализ отдельных способов защиты права на социальное обеспечение с 1917 по 1991 г., проанализированы основные источники законодательства советского времени, формы и способы защиты права на социальное обеспечение, сделан вывод о том, что право на социальное обеспечение граждан защищалось, главным образом, путем нормативных установлений размеров пенсий, пособий, иных видов социального обеспечения. Рассмотрение споров по вопросам социального обеспечения было возможно преимущественно в административном порядке; постсоветский период ознаменовал возможность судебной защиты права на социальное обеспечение.*
Ключевые слова: *больничная касса, страховое присутствие, нэп, прокуратура СССР, иск, суд, профсоюзные органы.*

Abstract: *the authors analyze the individual ways of protecting the right to social security in the period of 1917 to 1991, analyze the main sources of legislation of the Soviet era, forms and methods of protecting the right to social security, and conclude that the right to social security of citizens was protected mainly by regulatory regulations on the size of pensions, allowances, and other types of social security. Disputes on social security issues were mainly considered in administrative proceedings, and the post-Soviet period marked the possibility of judicial protection of the right to social security.*
Key words: *the health insurance fund, the insurance presence, the NEP, the Prosecutor's office of the USSR, the lawsuit, the court, the trade union bodies.*

Анализ исторических аспектов социальной защиты, ее негативного либо позитивного опыта обнажает ошибки в социальной политике Российского государства, позволяет выявить особенности развития социальной защиты в России на разных этапах ее становления, спрогнозировать развитие и возможные проблемы законодательного регулирования в будущем.

Новый этап развития Российского государства и правового регулирования общественных отношений в области социального обеспечения ознаменовала собой победа Октябрьской социалистической революции 1917 г. В тот период право рассматривалось как средство закрепления воли диктатуры пролетариата, а его основными принципами в период осуществления политики «военного коммунизма» признавались принципы «революционной целесообразности», «революционного классового правосознания».

© Гусев А. Ю., Яхина М. Р., 2021

Указанные принципы, утверждение власти трудящихся были закреплены в Основном законе страны. Конституция РСФСР, принятая V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г., закрепляла обязанность Советского государства оказывать *рабочим и беднейшим крестьянам* всяческое материальное и иное содействие для их объединения и организации.

Такие принципы права в тот период наложили свои особенности как на социальное обеспечение трудящихся, граждан России, так и на механизмы защиты прав, в том числе права на социальное обеспечение.

В конце 1917 г. советской властью принимается ряд декретов, направленных на социальное обеспечение граждан, прежде всего рабочих, на которых советская власть делала опору. Среди них: Декрет от 8 ноября 1917 г. «Об увеличении пенсий рабочим, пострадавшим от несчастных случаев»[1], Декрет, принятый Всероссийским центральным исполнительным комитетом от 22 декабря 1917 г. «О страховании на случай болезни»[2], Декрет ЦИК СНК от 11 декабря 1917 г. «Положение о страховании на случай безработицы»[3].

Данные законодательные акты закрепляли право на обеспечение наемных работников в порядке обязательного социального страхования, закрепляя пенсионное обеспечение указанных работников, пособие по болезни, а также впервые в российском законодательстве Положением о страховании на случай безработицы от 11 декабря 1917 г. было установлено пособие по безработице[4]. Приведенные декреты устанавливали также механизм обжалования решений по вопросам социального обеспечения в административном порядке.

Так, Декретом ВЦИК от 22 декабря 1917 г. «О страховании на случай болезни» регулировались вопросы страхования, оказания врачебной помощи и выплаты пособий по болезни, по случаю родов, а также пособия на погребение. Управлением делами, в том числе финансовыми, для обеспечения указанных видов социального обеспечения ведали больничные кассы, состоявшие из делегатского собрания и правления. К полномочиям правления относились: определение размера заработка участников, установление наличия и продолжительности заболевания, назначение им денежных пособий.

Участники больничной кассы в силу положений ст. 61, 63, 67 Декрета ВЦИК от 22 декабря 2017 г. могли обжаловать действия правления кассы в делегатское собрание кассы, рассматривавшее спор по существу и принимавшее итоговое решение, которое могло быть обжаловано в Страховое присутствие, имевшее право отменить постановление делегатского собрания кассы. Постановления присутствия могли быть обжалованы в Страховой совет.

[1] СУ РСФСР. 1917. № 2. Ст. 26. 2-е изд.

[2] Там же. 1918. № 13. Ст. 188.

[3] Там же. 1917. № 8. Ст. 111.

[4] См.: *Андреев В. С.* Научные труды. М., 2013. Т. 1. С. 323.

Страховое присутствие осуществляло контрольно-надзорные функции по отношению к правлению кассы, имея право требовать предоставления от последнего денежного (кассового) отчета, сведений об участниках кассы, о заболеваниях и смертности, о поступивших взносах, пособиях, предоставленных кассой.

В особых судебных секциях страховых присутствий и совета могли быть рассмотрены иски и требования, возникавшие в связи с применением положений Декрета ВЦИК от 22 декабря 2017 г., что нашло закрепление в п. 5 данного декрета.

В целом аналогичный административный порядок обжалования предусматривало Положение о страховании на случай безработицы от 11 декабря 1917 г.

В соответствии со ст. 17–22 данного Положения учреждалась Местная касса безработных. Делами такой кассы ведал комитет кассы, состоявший из правления и ревизионной комиссии.

Возможности судебного разрешения споров в связи с предоставлением пособия по безработице Положение о страховании на случай безработицы от 11 декабря 1917 г. не предусматривало.

Декретом от 8 ноября 1917 г. «Об увеличении пенсий рабочим, пострадавшим от несчастных случаев» нормативно были защищены права рабочих, пострадавших от несчастных случаев до 1917 г. включительно. Декрет закреплял положение о том, что пенсия увеличивалась с 1 января 1917 г. на 100 % за счет пенсионного фонда. Пенсионный фонд следовало пополнять в течение 3 лет из запасного капитала, свободных остатков от операций и дополнительных взносов предпринимателей[5].

Нормативные акты рассматриваемого периода предусматривали возможность привлечения к ответственности лиц, нарушивших требования социально-обеспечительного законодательства.

Одним из первых актов «отраслевой кодификации» в области социального обеспечения рассматриваемого периода является Положение о социальном обеспечении трудящихся, утвержденное Декретом СНК РСФСР от 31 октября 1918 г.[6]

Данный нормативный акт закреплял новый подход в системе социального обеспечения: переход Советского государства от системы государственного социального страхования к государственному социальному обеспечению трудящихся. В соответствии со ст. 2 Положения от 31 октября 1918 г. социальному обеспечению подлежали все без исключения лица, в том числе иностранные граждане, источниками существования которых являлись собственный труд без эксплуатации чужого. Социальное обеспечение трудящихся распространялось на случаи: оказания всех видов врачебной, лекарственной и т. п. помощи и родовспоможения нуждающимся в них лицам; временной утраты средств к существованию вследствие нетрудоспособности независимо от причины, ее вызвавшей

[5] СУ РСФСР. 1917. № 2. Ст. 26. 2-е изд.

[6] Там же. 1918. № 89. Ст. 906.

(общие заболевания, увечья и т. п.); постоянной утраты (всех или части) средств к существованию вследствие нетрудоспособности, вызванной увечьем, болезнью, старостью; утраты средств к существованию вследствие безработицы, происшедшей не по вине безработного.

Положение от 31 октября 1918 г. не распространялось на обеспечение по случаю потери кормильца. В силу п. 4 ст. 2 «трудоспособные члены семьи, ведущие домашнее хозяйство, подлежат застрахованию на общем основании за счет главы семьи». Пенсионное обеспечение по случаю потери кормильца для семей рабочих и служащих было установлено только в августе 1919 г. Декретом СНК от 28 августа 1919 г. «О социальном обеспечении членов семей трудящихся в случае смерти кормильца семьи»[7].

Анализируемое Положение от 31 октября 1918 г. устанавливало только административный порядок разрешения споров, связанных с социальным обеспечением.

Кроме порядка разрешения споров, рассматриваемый акт устанавливал ответственность за нарушение социально-обеспечительных норм: предусматривалась ответственность в виде штрафа и впервые в истории советского права за нарушение социально-обеспечительных норм – наказание в виде лишения свободы на определенный срок.

Нормы, регулировавшие вопросы социального обеспечения, нашли свое отражение и в первом российском кодифицированном акте о труде[8] – Кодексе законов о труде РСФСР 1918 г.[9]

Особенность структуры КЗоТ 1918 г. заключалась в том, что этот нормативный акт включал пять приложений к отдельным статьям кодекса, в том числе «Правила о порядке установления нетрудоспособности», «Правила о выдаче пособий трудящимся во время их болезни», «Правила о безработных и выдаче им пособий». В тексте кодекса были закреплены положения о порядке установления факта постоянной или временной нетрудоспособности (ст. 5), о праве трудящихся на получение пособия по болезни (ст. 78) и по безработице (ст. 79). В приложениях детализировались положения кодекса, устанавливались отдельные способы защиты социально-обеспечительных прав в административном порядке.

Постановления больничных касс могли быть обжалованы в Отдел труда, постановления которых были окончательными и дальнейшему обжалованию не подлежали.

Принятие Декрета СНК РСФСР от 28 апреля 1919 г., утвердившего «Положение о социальном обеспечении инвалидов-красноармейцев и их семейств»[10] было призвано повысить уровень социального обеспечения военнослужащим Красной армии. Пенсии военнослужащим, получив-

[7] Собр. узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1919. № 43. Ст. 429.

[8] См.: *Скачкова Г. С.* Трудовой договор в России от Кодекса законов о труде 1918 г. до Трудового кодекса 2001 г. // Труды Института государства и права РАН. 2017. Т. 12, № 2. С. 145–173.

[9] СУ РСФСР. 1918. № 87–88. Ст. 905.

[10] Там же. 1919. № 19. Ст. 220.

шим увечья, назначались в случае утраты ими полностью или частично трудоспособности от повреждений, ран или болезней, полученных в связи с исполнением своих служебных обязанностей и в случае их материальной необеспеченности. Отказ Комиссии по назначению пенсий при Уездных и Городских отделах социального обеспечения в назначении пенсии либо допущенные нарушения исчисления размера пенсии могли обжаловаться в комиссию при Губернских отделах социального обеспечения, на постановления Губернских комиссий – в Народный комиссариат социального обеспечения (далее – НКСО).

В рассматриваемый период профсоюзные органы получают полномочия в области социального обеспечения и защиты прав в сфере социального обеспечения, происходит становление их последующей значимой роли в вопросах социального обеспечения работников.

Во-первых, представители профсоюзов получили право напрямую отстаивать интересы граждан при предоставлении пособия по безработице, поскольку его представители входили в комитет кассы безработных.

Во-вторых, имели право влиять на установление гражданину постоянной или временной нетрудоспособности, а значит, на возможность предоставления заявителю социального обеспечения в связи с установлением данного факта.

Совокупность политико-социальных событий 1920–1921 гг. подтолкнула власть большевиков к изменению политического курса. Декрет ВЦИК «О замене продовольственной и сырьевой разверстки натуральным налогом»[11], принятый на основе решения X съезда РКП(б) «О замене разверстки натуральным налогом» положил начало перехода Советского государства к новой экономической политике[12] (далее – нэп).

Переход к нэп открывает новый этап в регулировании вопросов социального обеспечения.

В Тезисах ЦК РКП(б) о социальном страховании от 4 сентября 1922 г. был закреплен переход от государственного социального обеспечения к социальному страхованию: если в минувший период социальное обеспечение осуществлялось исключительно за счет государства, то из новых отношений вытекала необходимость замены государственного социального обеспечения лиц, занятых наемным трудом, социальным страхованием их за счет предприятий, в которых они работали[13].

Социальное обеспечение продолжало строиться на строго классовом подходе: его лишались бывшие помещики, фабриканты, офицеры белых армий, служащие полиции, лица, лишенные избирательных прав.

Начало новой экономической политики, проводившейся Советским государством, связано с принятием новых декретов в области социально-

[11] Там же. 1921. № 26. Ст. 147.

[12] О замене продовольственной и сырьевой разверстки натуральным налогом : декрет ВЦИК от 21 марта 1921 г. // Сайт Тихоокеанского гос. ун-та. URL: https://pnu.edu.ru/ (дата обращения: 31.07.2020).

[13] Тезисы ЦК РКП(б) о социальном страховании от 4 сентября 1922 г. // Вопросы страхования. 1922. № 1. С. 6.

го обеспечения, таких как: Декрет СНК РСФСР от 15 ноября 1921 г. «О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом»[14], Декрет СНК от 28 декабря 1921 г. «О социальном обеспечении при безработице»[15], Декрет СНК РСФСР от 9 декабря 1921 г. «О социальном обеспечении при временной нетрудоспособности и материнству»[16], Декрет СНК от 14 мая 1921 г. «Об улучшении постановки дела социального обеспечения рабочих, крестьян, семейств красноармейцев»[17].

Указанные акты нормативно закрепляли социальное страхование лиц, занятых наемным трудом, предоставление социального обеспечения в связи с временной нетрудоспособностью, материнством, безработицей.

Однако нормы, регламентирующие вопросы защиты права на социальное обеспечение (административной, судебной), данные декреты не содержали.

Законодательно указанные вопросы регулировал принятый постановлением ВЦИК от 9 ноября 1922 г. Кодекс законов о труде РСФСР[18] (далее – КЗоТ 1922 г.), который воспринял основные положения указанных выше декретов.

Данный кодекс, помимо регулирования трудовых отношений, регламентировал вопросы социального обеспечения (глава XVII КЗоТ 1922 г. именовалась «О социальном страховании»): предоставление пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, единовременного пособия на предметы ухода за ребенком (ст. 183), пособия на погребение (ст. 184), по безработице (ст. 185), социальное обеспечение при инвалидности (ст. 187), по потери кормильца (ст. 189).

Особенностью КЗоТ 1922 г. являлось закрепление в ст. 192 правила о возможности привлечения к уголовной ответственности за нарушение правил о социальном страховании.

Новая экономическая политика открыла и новые возможности защиты права на социальное обеспечение для лиц наемного труда и крестьянства. Если КЗоТ РСФСР 1918 г. не предусматривал защиты права на социальное обеспечение путем обращения в суд, то КЗоТ 1922 г. устанавливал такую форму защиты, предусматривая возможность защиты права на социальное обеспечение заинтересованных лиц путем обращения в примирительные камеры, третейские суды либо народные суды.

Все споры в соответствии со ст.168 КЗоТ 1922 г., возникавшие в связи с применением наемного труда, могли разрешаться двумя способами:

1) в порядке примирительного разбирательства:

– в расценочно-конфликтных комиссиях;

– примирительных камерах;

– третейских судах;

[14] СУ РСФСР. 1921. № 76. Ст. 627.

[15] Там же. 1922. N 1. Ст. 23.

[16] Там же. 1921. № 79. Ст. 682.

[17] Там же. № 48. Ст. 236.

[18] Там же. 1922. № 70. Ст. 903.

2) в принудительном порядке: в этих случаях споры разрешались в особых сессиях народных судов.

В особых сессиях народных судов рассматривались все индивидуальные споры, в том числе социально-обеспечительные, между нанимателями, рабочими и служащими, даже если такие споры не получили разрешения в примирительном порядке.

Порядок разрешения заявлений о нарушении права в судах регулировался в соответствии с правилами, установленными в Положении о судоустройстве РСФСР[19] и в ГПК РСФСР, утвержденный постановлением ВЦИК от 11 ноября 1922 г.[20]

В 1927 г. споры по вопросам назначения пенсий и пособий по социальному страхованию были объявлены неподведомственными судам в связи с изданием разъяснения Пленума Верховного Суда РСФСР от 17 января 1927 г. «О неподсудности судам споров, касающихся вопросов назначения пенсий и пособий по соцстраху»[21]. В рамках гражданского судопроизводства рассматривались иски о возмещении вреда при утрате застрахованными лицами трудоспособности, а также регрессные иски страховых касс к предприятиям, на которых произошло трудовое увечье[22].

Увеличивался объем полномочий профсоюзов в области защиты права на социальное обеспечение работников, в тот период они получили еще большую конкретизацию.

Осуществление препятствий в деятельности профсоюзных органов могло служить основанием для привлечения нарушителей к уголовной ответственности. Статья 134 УК РСФСР 1922 г.[23] за воспрепятствование законной деятельности фабзавкомов (месткомов), профсоюзов и их уполномоченных или препятствование использованию ими их прав предусматривала наказание в виде лишения свободы, штрафом или конфискацией имущества.

28 мая 1922 г. постановлением ВЦИК было принято «Положение о прокурорском надзоре»[24], которое впервые в истории советской России в составе Народного комиссариата юстиции была учреждена Государственная прокуратура, в функции которой входили полномочия по осуществлению надзора за исполнением любых законов (так называемого «общего надзора»), в том числе и законодательства, регулировавшего вопросы социального обеспечения.

На прокуроров возлагался надзор за законностью действий всех органов власти, в том числе Наркомата труда РСФСР и его органов.

[19] СУ РСФСР. 1922. № 69. Ст. 902.

[20] Свод законов РСФСР. Т. 2. С. 7.

[21] См.: *Благодир А. Л.* Отношения по обязательному социальному страхованию в предмете трудового права : история и современное состояние // Журнал российского права. 2018. № 7. С. 75. URL: https://cyberlenika.ru/ (дата обращения: 31.07.2020).

[22] См.: Там же.

[23] СУ РСФСР. 1922. № 15. Ст. 153.

[24] Там же. № 36. Ст. 424.

С 1929 г. руководство Советского государства взяло курс на форсированное развитие экономики страны, который проводился до начала Великой Отечественной войны. В этот период был взят курс на индустриализацию, проводимую так называемыми «пятилетками», и коллективизацию сельского хозяйства.

Новые направления в экономическом развитии страны обусловливали появление новых нормативных актов в области социального обеспечения.

Одним из них является Положение о пенсиях и пособиях по социальному страхованию, утвержденное 13 февраля 1930 г. постановлением ЦИК СНК СССР, которое именуется «малой кодификацией»[25].

23 июня 1931 г. было принято постановление ЦИК и СНК СССР «О социальном страховании», которое поставило размеры пособий по временной нетрудоспособности в зависимость от принадлежности к социальной группе (рабочие или служащие), членства в профсоюзе, общего трудового стажа[26].

Данное постановление, а также постановления СНК СССР и ВЦСПС от 10 сентября 1933 г. «О порядке слияния НКТ СССР с ВЦСПС»[27], ЦИК и СНК СССР от 23 августа 1931 г. «О порядке уплаты взносов на социальное страхование»[28] закрепили положения о передаче вопросов организации и финансирования социального страхования в ведение профсоюзов.

В соответствии с п. 1 постановления СНК СССР и ВЦСПС от 10 сентября 1933 г. «О порядке слияния НКТ СССР с ВЦСПС» с 15 сентября 1933 г. Всесоюзному центральному совету и центральным комитетам профессиональных союзов были переданы все средства социального страхования (4 млрд 500 млн руб.); состоящие в ведении Народного комиссариата труда Союза ССР и его органов (в том числе органов социального страхования) санатории, дома отдыха, научные институты и другие учреждения, а также помещения и имущество; кадры органов труда и социального страхования.

Роль профессиональных союзов в рассматриваемый период в области защиты прав работников еще более возросла.

Постановление ЦИК и СНК СССР от 23 августа 1931 г. «О порядке уплаты взносов на социальное страхование» (ст. 9, 10) устанавливало социально-обеспечительную ответственность предприятий и организаций за неуплату в срок страховых взносов: на недоимку страхового взноса начислялась пеня в размере 0,1 % за каждый день просрочки.

13 февраля 1930 г. постановлением ЦИК СССР, СНК СССР было утверждено Положение о пенсиях и пособиях по социальному страхова-

[25] Собр. законодательства СССР. 1930. № 11. Ст. 131. См. также: *Мачульская Е. Е.* Право социального обеспечения : учебник для СПО. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2016. С. 53.

[26] Собр. законодательства СССР. 1931. № 41. Ст. 283.

[27] Там же. 1933. № 57. Ст. 333.

[28] Там же. 1931. № 54. Ст. 349.

нию[29]. В данном едином нормативном акте определялся порядок установления и назначения пенсий (по инвалидности, по случаю потери кормильца, по старости) и пособий (по временной нетрудоспособности, по случаю рождения ребенка, на погребение, по безработице).

С ростом колхозов (сплошной коллективизацией) повсеместно возникли кассы взаимопомощи колхозников, которые пришли на смену крестьянским обществам взаимопомощи. Постановлением ЦИК и СНК РСФСР от 13 марта 1931 г. было утверждено Положение о кассах взаимопомощи колхозников и колхозниц, возложившее на кассы функции по оказанию помощи тем колхозникам, которые в силу различных причин потеряли трудоспособность и не могли своим личным трудом принимать участие в работе колхоза, содержании яслей, детских площадок, домов для престарелых[30].

В Положении от 13 марта 1931 г. (ст. 8) было закреплено, что руководство кассами общественной взаимопомощи колхозников и колхозниц и контроль за их работой возлагался на сельсоветы, а также на соответствующие органы социального обеспечения на местах. Общий контроль за работой касс осуществляли народные комиссариаты социального обеспечения РСФСР и автономных республик.

К принятию Конституции (Основного закона) СССР 1936 г.[31] в нашей стране в основном сложилась система социального обеспечения, охватывающая всех трудящихся. 1936 г. – год окончания второй пятилетки индустриализации; статистические данные констатируют успехи индустриализации, имел место рост промышленного производства, а также успехи в области сельского хозяйства, что влияло на рост внутреннего валового продукта в СССР.

В ст. 120 Конституции СССР 1936 г., закрепившей победу социализма, в качестве конституционного права впервые было закреплено право на материальное обеспечение в старости, в случае болезни и потери трудоспособности.

В Основном законе страны было закреплено также право на обжалование в суд любых решений и действий, тем не менее, в связи с тем что нормы Конституции СССР 1936 г. не имели прямого действия, судебный способ защиты права на практике не действовал.

Нормативное закрепление вопросов социального обеспечения в период Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. не было приоритетным, «в суровые военные годы законодательство о труде способствовало мобилизации всех сил страны на героическую борьбу с фашизмом»[32], внимание на законодательном уровне уделялось в основном социальному обеспечению военнослужащих, их семьям.

Можно указать нормативный акт, принятый в период Великой Отечественной войны 1941–1945 гг., который регулировал вопросы социаль-

[29] Собр. законодательства СССР. 1930. № 11. Ст. 131.
[30] СУ РСФСР. 1931. № 16. Ст. 184.
[31] Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. № 283. 6 дек.
[32] *Андреев В. С.* Указ. соч. С. 325.

ного обеспечения военнослужащих, – это Положение о порядке назначения и выплаты пособий семьям военнослужащих рядового и младшего начальствующего состава в военное время, утвержденное Указом Президиума ВС СССР от 26 июня 1941 г.

В случае, если возникал спор по поводу назначения пособия, решение комиссии по назначению пособий могло быть обжаловано лишь в областной (краевой) исполнительный комитет и Совнарком республики, не имевшей областного деления, решение последнего являлось окончательным.

Окончание Великой Отечественной войны следует обозначить как открытие нового периода (1945–1989 гг.) социального обеспечения в истории Советского государства, именуемый периодом огосударствления[33].

Важнейшим послевоенным нормативным актом в области социального обеспечения явились принятие 14 июля 1956 г. Закона СССР «О государственных пенсиях»[34] и утверждение 5 февраля 1955 г. ВЦСПС Положения о порядке назначения и выплаты пособий по государственному социальному страхованию[35].

Эти нормативные акты предусматривали значительное расширение круга лиц, имевших право на пенсию, законодательно закреплялось повышение размеров пенсий.

Их решения могли быть обжалованы лишь в административном порядке в исполнительный комитет районного (городского) Совета народных депутатов, споры по вопросам пенсионного обеспечения не были подведомственны судам.

Закон о государственных пенсиях 1956 г. – первый советский закон, установивший право на государственную пенсию для рабочих, служащих, военнослужащих, учащихся, граждан, ставших инвалидами в связи с выполнением государственных и общественных обязанностей. Такие пенсии назначались по старости, инвалидности, по случаю потери кормильца.

Система пособий по государственному социальному страхованию, а именно: пособие по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, на рождение ребенка, на погребение, по переквалификации – была установлена Положением ВЦСПС от 5 февраля 1955 г., которым вопросы назначения пособий, рассмотрения споров в связи с установлением пособий, а также контроль выплаты пособий были переданы в ведение профсоюзных органов.

Так же как и споры в связи с пенсионным обеспечением, установленным Законом о государственных пенсиях 1956 г., жалобы на отказ в пособии, неправильное установление его размера, которое назначалось комиссиями по социальному страхованию при фабричных, заводских и местных комитетах профсоюзов либо первичной профсоюзной организацией, могли быть поданы в вышестоящий профсоюзный орган.

[33] См.: *Мачульская Е. Е.* Указ. соч. С. 61.

[34] Ведомости ВС СССР. 1956. № 15. Ст. 313.

[35] Бюллетень ВЦСПС. 1955. № 4.

Последней инстанцией для обжалования принятых решений выступал областной, краевой или республиканский комитет профсоюза.

Вопросы назначения, исчисления и выплаты пособий, споры, связанные с реализацией гражданами права на пенсию в рамках обязательного (государственного) пенсионного страхования[36], не были подведомственны судам.

Такой же исключительно административный порядок обжалования решений комиссии о назначении государственных пособий многодетным и одиноким матерям предусматривало в ст. 24 Положение о порядке назначения и выплаты пособий беременным женщинам, многодетным и одиноким матерям, утвержденное постановлением Совета министров СССР от 12 августа 1970 г.[37]

Закон о государственных пенсиях 1956 г. уже не предусматривал дифференциации в пенсионном обеспечении трудящихся по ведомственному признаку, пенсионная система стала общей для всех рабочих и служащих, за исключением членов колхозов и нетрудоспособных лиц, не имевших необходимого стажа для назначения пенсии.

До 1964 г. члены колхозов государственными пенсиями не обеспечивались. Первым нормативным актом, закрепившим пенсионное обеспечение членов колхозов, стал Закон СССР от 15 июля 1964 г. «О пенсиях и пособиях членам колхозов»[38], предусмотревший право на пенсии по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца для членов колхозов, а также право на пособие по беременности и родам для женщин – членов колхозов. В вопросах назначения пенсионного обеспечения принятый закон отсылал к положениям Закона СССР 1956 г. «О государственных пенсиях», предусматривая аналогичный с ним порядок разрешения споров по вопросам социального обеспечения.

С принятием Конституции СССР 1977 г. (в ст. 57, 58) было закреплено право всех граждан СССР на судебную защиту от посягательств на жизнь и здоровье, на личную свободу и имущество, а действия должностных лиц, совершенные с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемлявшие права граждан, могли быть в установленном законом порядке обжалованы в суд.

Однако, поскольку Конституция СССР 1977 г., как и конституции союзных республик, законами прямого действия не являлись, судебная защита права на социальное обеспечение была невозможна[39].

В указанный период происходит выделение права на социальное обеспечение в отдельную отрасль советского права.

Следует особо отметить, отсутствие возможности защитить свои права на пенсионное и иное социальное обеспечение путем обращения в суд

[36] О государственных пенсиях : закон СССР от 14 июля 1956 г. (ч. 2 ст. 5) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1956. № 15. Ст. 313.

[37] СП СССР. 1970. №15. Ст. 123 ; 1981. № 2. Ст. 3.

[38] Ведомости ВС СССР. 1964. № 29. Ст. 340.

[39] См.: *Макаров А. А.* Право на судебную защиту // Административное и муниципальное право. 2017. № 1.

отчасти компенсировалось значительной ролью профсоюзных органов в защите социально-обеспечительных прав трудящихся.

Так, в соответствии со ст. 52 постановления Совмина СССР и ВЦСПС от 23 февраля 1984 г. № 191 «О пособиях по государственному социальному страхованию» пособия назначались профсоюзным комитетом предприятия, учреждения, организации или создаваемой им комиссией по социальному страхованию и выплачивались работодателем по месту работы или учебы в счет взносов на социальное страхование. В соответствии с данным постановлением (ст. 52) споры, связанные с выдачей пособий, были неподведомственны судам, а разрешались вышестоящими профсоюзными органами[40].

В советский период профсоюзы имели достаточно широкие полномочия по охране и защите трудовых и социальных прав трудящихся, охране их здоровья, выплате пособий по нетрудоспособности, в случае нарушения трудового законодательства, волокиты, бюрократизма, невыполнения обязательств по коллективному договору.

Органы профсоюзов (комитеты ФЗМК) выступали в качестве второй инстанции при разрешении трудовых споров между работником и администрацией: они могли отменить решение комиссии по трудовым спорам и вынести новое постановление по существу. В компетенцию профессиональных союзов (ФЗМК) входило и рассмотрение в досудебном порядке вопросов о материальной ответственности предприятия (учреждения, организации) за причинение работнику вреда, вызванного повреждением его здоровья[41].

Из изложенного следует, что законодательство о труде в советский период предоставляло весомые полномочия профсоюзам, а также инспекции труда, определяло механизмы реализации полномочий указанных органов как в сфере охраны права на труд, так и права на социальное обеспечение в современном его понимании (охрана здоровья, обеспечение исполнения законов в случае несчастных случаев на производстве).

Период перестройки (1985–1991 гг.) характеризуется повышением социального обеспечения граждан: увеличиваются размеры пенсий, пособий различным категориям граждан. Защита права на социальное обеспечение по-прежнему была возможна лишь в административном порядке.

В 1989 г. был принят Закон СССР от 2 ноября 1989 г. № 719-1 «О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан»[42] и установлена возможность судебного обжалования неправомерных действий органа государственного управления или должностного лица.

[40] Свод законов СССР. Т. 2. С. 686.

[41] См.: *Шеломов Б. А.* Контроль профсоюзов за соблюдением трудового законодательства : учеб. пособие по спецкурсу для студ. Высшей школы профдвижения. М., 1980. С. 184–185.

[42] Ведомости СНД и ВС СССР. 1989. № 22. Ст. 416.

Данный акт вступил в силу с 1 июля 1990 г. Учитывая, что законодательные акты СССР в области социального обеспечения не предусматривали возможности обжалования решений и действий должностных лиц по вопросам обеспечения пенсиями либо пособиями в суд, то на обжалование указанных решений и действий в области социального обеспечения данный закон не распространялся.

Вместе с тем в 1990 г. в области пенсионного обеспечения, до официального распада СССР[43], был принят Закон РФ от 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации»[44], предусматривавший возможность обжалования в суд решений по вопросам назначения и выплаты пенсии, удержаний из пенсии, взыскания излишне выплаченных сумм пенсии лишь при соблюдении двух условий: после разрешения пенсионного спора вышестоящим органом социальной защиты населения и при несогласии заявителя с решением данного органа.

Позже (5 сентября 1991 г.) Съездом народных депутатов СССР была принята «Декларация прав и свобод человека»[45], которая в ст. 25 гарантировала социальные права каждому человеку. Декларация имела прямое действие и в ст. 16 гарантировала судебную защиту всех прав и свобод, закрепленных в ней, в том числе права на социальное обеспечение.

Таким образом, на этапе становления советской власти до 1922 г. способы защиты права на социальное обеспечение не были развиты и сводились лишь к ведомственному обжалованию решений нижестоящих органов социальной защиты в вышестоящие; с 1922 г. рассматриваемое право можно было защитить также путем обращения в суд и органы прокуратуры; с 1933 г., вплоть до Великой Отечественной войны, профсоюзная защита обеспечивала высокую эффективную защиту права на пенсионное обеспечение, выплату пособий, иных видов социального обеспечения[46]. Периоды, имевшие особенности защиты права на социальное обеспечение, указанные в настоящей статье, можно обозначить следующим образом: с 1917 по 1921 г., с 1921 по 1929 г., с 1929 по 1941 г., с 1941 по 1945 г., с 1945 по 1989 г., с 1990 по 1991 г. В постсоветский период защита права на социальное обеспечение стала обеспечиваться системой государственных органов, и гражданин имел право обратиться за защитой как в административном порядке, так и в судебные органы. Тем не менее в настоящее время обращает на себя внимание стабильно высокое число исковых заявлений, удовлетворяемых судами при рассмотрении споров в области социального обеспечения: так, в 2018 г. было рассмотрено споров:

[43] 26 декабря 1991 г. Совет республик Верховного Совета СССР принял декларацию о прекращении существования СССР в связи с образованием Содружества Независимых Государств.

[44] Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 351.

[45] Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 37. Ст. 1083.

[46] В советскую эпоху нынешними россиянами констатируется социальная защищенность граждан со стороны профсоюзов (см.: *Выжуткович В.* Ностальгия по СССР // Рос. газета. 2019. 1 авг.).

возникших из пенсионного законодательства – 94 052, из них удовлетворено – 82 540 (88 %); всего социальных споров – 39 934, из них удовлетворено – 33 225 (83 %). В 2019 г. судами рассмотрено споров: возникших из пенсионного законодательства – 103 166, из них удовлетворено – 89 358; всего социальных споров – 37 428, из них удовлетворено – 32 309, т. е. доля удовлетворенных исков составляла высокие 86 %[47], что свидетельствует, с одной стороны, о высокой эффективности его защиты со стороны судов, а с другой – о высоком показателе нарушений социальных прав граждан со стороны государственных (уполномоченных) органов, отвечающих за социальное обеспечение, а также дефектах законодательного регулирования.

[47] URL: http://stat.апи-пресс.рф/stats/ug/t/14/s/17 (дата обращения: 26.01.2021).

Библиографический список

Андреев В. С. Научные труды. М. : Издательский центр университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 2013. Т. 1

Благодир А. Л. Отношения по обязательному социальному страхованию в предмете трудового права : история и современное состояние // Журнал российского права. 2018. № 7.

Выжуткович В. Ностальгия по СССР // Рос. газета. 2019. 1 авг.

Макаров А. А. Право на судебную защиту // Административное и муниципальное право. 2017. № 1.

Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения : учеб. для СПО. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2016.

Скачкова Г. С. Трудовой договор в России от Кодекса законов о труде 1918 г. до Трудового кодекса 2001 г. // Труды Института государства и права РАН. 2017. Т. 12, № 2.

References

Andreev V. S. Scientific works. M. : Publishing Center of the Kutafin University (MSLA), 2013. Vol. 1.

Blagodir A. L. Relations on compulsory social insurance in the subject of labor law: history and current state // Journal of Russian Law. 2018. № 7.

Vyzhutkovich V. Nostalgia for the USSR // Russian newspaper. 2019. August 1.

Makarov A. A. The right to judicial protection // Administrative and municipal law. 2017. № 1.

Machulskaya E. E. Social Security Law: textbook for SPO. 3rd ed., reprint. and add. M. : Yurayt, 2016.

Skachkova G. S. Labor contract in Russia from the Code of Labor Laws of 1918 to the Labor Code of 2001 // Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. 2017. Vol. 12, № 2.

Для цитирования:

Гусев А. Ю., Яхина М. Р. Защита права на социальное обеспечение в России (советский период) // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 295–309. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3719

Recommended citation:

Gusev A. Yu., Yakhina M. R. Protection of the right to social security in Russia (soviet period) // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 295–309. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3719

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Гусев А. Ю., кандидат юридических наук, доцент Департамента теории права и межотраслевых юридических дисциплин факультета права, судья Ростовского районного суда Ярославской области

E-mail: agusev@hse.ru

Яхина М. Р., кандидат юридических наук, доцент Департамента систем судопроизводств и уголовного права факультета права

E-mail: MYakhina@hse.ru

National Research University «Higher School of Economics»

Gusev A. Yu., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Theory of Law and Intersectoral Legal Disciplines, Faculty of Law, Judge of the Rostov District Court of the Yaroslavl Region

E-mail: agusev@hse.ru

Yakhina M. R., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Judicial System and Criminal Law, Faculty of Law

E-mail: MYakhina@hse.ru

УДК 342.951:351.82
DOI https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3720

СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ «АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ» И «АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ»

С. Н. Зайкова

Саратовская государственная юридическая академия

Поступила в редакцию 1 октября 2021 г.

Аннотация: *представлены результаты анализа научных подходов к определению, содержанию и структуре понятий «административно-правовой механизм» и «административно-правовое регулирование». Особое внимание уделено соотношению рассматриваемых правовых явлений с позиции их функционального, инструментального применения на примере обеспечения транспортной безопасности. Представлена авторская позиция о том, что административно-правовой механизм является более широким правовым явлением по назначению, количеству элементов и их содержанию, чем административно-правовое регулирование.*
Ключевые слова: *административно-правовой механизм, административно-правовое регулирование, административно-правовые средства, транспортная безопасность.*

Abstract: *the article presents the results of the analysis of scientific approaches to the definition, content and structure of the concepts of 'administrative legal mechanism' and 'administrative legal regulation.' Particular attention is paid to the correlation of the considered legal phenomena in the context of their functional, instrumental application, using ensuring transport security as an example. The article also presents the author's position that the administrative legal mechanism is a broader legal phenomenon in terms of purpose, number of elements and their content than the administrative legal regulation.*
Key words: *administrative legal mechanism, administrative legal regulation, administrative legal means, transport security.*

В общетеоретических и отраслевых научных исследованиях относительно понятия «административно-правовой механизм» имеются различные подходы к определению, содержанию и его структуре.

Под механизмом с точки зрения толкования русского языка понимается внутреннее устройство, приводящее в действие и определяющее его порядок[1]. Основное предназначение любого механизма – приведение в действие, выстраивание системы последовательных процессов, поддержание порядка и бесперебойная работа, обеспечивающая достижение поставленных целей, получение полезных результатов.

[1] См.: Толковый словарь С. И. Ожегова. URL: https://gufo.me/dict/ozhegov/механизм (дата обращения: 23.09.2021).

© Зайкова С. Н., 2021

В правоведении механизм рассматривают как правовую категорию с учетом его функционального и инструментального применения.

С. С. Алексеев представлял правовой механизм как «взятую в единстве всю совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения»[2].

С одной стороны, правовой механизм означает процесс воздействия, и здесь принципиально важно обеспечить его эффективность. По мнению ученого, следует подбирать средства и методы правового воздействия таким образом, чтобы они были целесообразными и результативными, обеспечивали соразмерные поставленной цели затраты ресурсов и сил, не выходили за объективные и необходимые рамки (пределы) правового воздействия.

С другой стороны, правовой механизм представляет внутреннее строение, состоящее из отдельных средств воздействия, обоснованно подобранных в особом соотношении. Именно «глубокое, внутреннее единство»[3] разнообразных и разрозненных средств воздействия обеспечивает эффективность всего правового механизма.

Другие ученые-теоретики, предлагая свои авторские определения понятия «правовой механизм»[4], сравнивают его с технологической схемой воплощения нормы права в жизнь, с выделением отдельных стадий такого процесса воплощения (правотворчество, правовое применение, принуждение) и особой цели – «преодоление препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов субъектов права»[5].

В общем виде правовой механизм – это систематизированные правовые средства воздействия, применяемые в установленном порядке для регулирования и упорядочения общественных отношений и достижения целей.

Понятие «административно-правовой механизм», достаточно часто используемое в научной, учебной литературе (например, в словосочетаниях «административно-правовой механизм управления…», «административно-правовой механизм обеспечения…», «административно-правовой механизм организации…», «административно-правовой механизм защиты…»), не подвергалось отдельному комплексному исследованию.

Изучение имеющихся представлений позволяет выделить два различных научных подхода к определению его сущности.

В первом случае рассматриваемое понятие отождествляется с понятием «механизм административно-правового регулирования». Во втором – такое отождествление отрицается.

[2] *Алексеев С. С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 30.

[3] Там же. С. 35–36.

[4] См.: *Исаков В. Б.* Механизм правового регулирования. Проблемы теории государства и права / под ред. С. С. Алексеева. М., 1987. С. 266 ; *Хропанюк В. Н.* Теория государства и права : учеб. для бакалавров / под ред. В. Г. Стрекозова. 9-е изд., стер. М., 2015.

[5] *Матузов Н. И., Малько А. В.* Теория государства и права : учебник. М., 2019. С. 501.

Видится логичным рассмотреть суждения и аргументы относительно вышеуказанных противоположных научных взглядов.

Механизм административно-правового регулирования имеет присущие ему внутреннее строение и внешние связи.

В процессе исполнительно-распорядительной деятельности органы публичной власти, их должностные лица применяют административно-правовые средства для воздействия на объекты управления и регулирования административных правоотношений, «отношений, организованных в соответствии с задачами государства и общества»[6]. Совокупность указанных средств и является содержанием рассматриваемого понятия.

Однако следует обратить внимание на то, что совокупность – это лишь множество разнообразных элементов, правовых средств, а для эффективного управления требуется их система. Имеется справедливое мнение о том, что «неорганизованная совокупность лишена каких-либо существенных черт внутренней организации»[7]. Именно систематизация административно-правовых средств по определенным принципам позволяет эффективно воздействовать на общественные отношения, не нарушая пределов социального регулирования, основанного на нормах морали и правил общежития.

По этой причине под механизмом административно-правового регулирования предлагается понимать нормативно установленный, системный комплекс административно-правовых средств, применяемых в установленном порядке для регулирования и упорядочения общественных отношений и достижения целей государственного управления.

Порядок и последовательность расположения структурных элементов механизма административно-правового регулирования различны.

С. С. Алексеев определял элементы в зависимости от стадий правового регулирования[8]. Первой стадии, под которой он понимал регламентирование общественных отношений, присущи юридические нормы. Они образуют нормативную основу механизма и выполняют функции главного регулятора общественных процессов. Действие юридических норм при наличии определенных условий (юридических фактов) порождает возникновение, изменение, прекращение правовых отношений, поэтому вторым элементом механизма являются правоотношения. Реализация субъективных прав и обязанностей представляет третью стадию правового регулирования, которой соответствует третий элемент – акты реализации прав. Все стадии последовательно расположены и имеют закономерную связь, что обеспечивает планомерное правовое воздействие с применением перечисленных средств (элементов). Правовые нормы, правоотношения, акты реализации прав ученый называл главными эле-

[6] *Коренев А. П.* Административное право России : учебник. М., 2001. С. 45.

[7] *Сенякин И. Н., Арзуманян А. Э.* Конкуренция норм российского права. Саратов, 2011. С. 16.

[8] См.: *Алексеев С. С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. С. 34–35.

ментами, а к дополнительным элементам относил нормативные юридические акты, правосознание и правовую культуру.

С перечисленными главными элементами структуры правового регулирования согласно большинство ученых[9].

Ю. Н. Старилов называет административно-правовые нормы исходными элементами административно-регулирующего воздействия на общественные отношения. Нормам административного права, содержащимся в различных источниках, отводится центральное место, поскольку «их отсутствие непременно приведет к безжизненности всей системы функционирования административного права»[10].

В теоретических наработках в качестве отдельных элементов механизма правового регулирования учеными также назывались:

юридические факты (фактический состав)[11];

законность и правопорядок[12];

деятельность органов власти, общественных объединений[13];

правовая культура и правосознание[14];

правовые принципы и правовые гарантии применения норм[15];

способы правового регулирования[16];

административно-правовые методы[17];

[9] См.: *Дихтиевский П. В.* Административно-правовое принуждение в механизме обеспечения личной безопасности : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 132 ; *Фатеев П. П.* Понятие и структура механизма административно-правового регулирования // Научный вестник УрАГС. 2010. № 3 (12). С. 9 ; *Ковылин Д. П.* Понятие и структура государственно-правового механизма обеспечения прав человека в Российской Федерации // Правовая культура. 2011. № 1 (10). С. 143–144 ; *Петров Д. Е.* К вопросу о соотношении понятий «дифференциация права» и «специализация законодательства» // Право и политика. 2014. № 11. С. 1798–1803 ; *Павлюк А. В.* К вопросу о понятии механизма административно-правового регулирования // Право. Экономика. Безопасность. 2015. № 1. С. 54–57.

[10] *Старилов Ю. Н.* Курс общего административного права. М., 2002. С. 398.

[11] См.: *Матузов Н. И., Малько А. В.* Теория государства и права : учебник. С. 503.

[12] См.: *Явич Л. С.* Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. М., 1961. С. 26.

[13] См.: *Витченко А. М.* Метод правового регулирования социалистических общественных отношений / под ред. М. И. Байтина. Саратов, 1974. С. 82 ; *Прудиус Е. В.* О понятии и системе экономической безопасности // Законодательство и экономика. 2008. № 1. С. 58–64.

[14] См.: *Курагин Г. Г.* Механизм ведомственного правового регулирования деятельности органов внутренних дел. М., 1976. С. 18.

[15] См.: *Беляева Г. С., Бутова Е. В.* К вопросу о понятии и сущности механизма административно-правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2016. № 10. С. 820.

[16] См.: *Шергин А. П.* Понятие и содержание механизма административно-правового регулирования // Научный портал МВД России. 2009. № 1 (5). С. 4.

[17] См.: *Федотова Ю. Г.* Элементы механизма административно-правового обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Современное право. 2018. № 7/8. С. 15–22.

акты толкования[18] и применения[19] права;

акты субъектов по реализации принадлежащих им прав и обязанностей[20].

С такими подходами можно было бы согласиться, поскольку подробное описание внутреннего строения механизма правового регулирования в целом и его составляющих элементов способствует наиболее полному уяснению его содержания, имеющихся взаимосвязей и обусловленностей. Однако представляется не логичным в качестве самостоятельных элементов выделять такие, которые по своему содержанию являются отдельными составляющими главных структурных элементов рассматриваемого. Например, к правовым отношениям можно отнести деятельность органов власти и общественных объединений, правовую культуру и правосознание субъектов правоотношений; к актам реализации права – выбор способов правового регулирования, а также акты применения права, поскольку применение является одним из способов реализации правовых норм.

Законность и правопорядок можно рассматривать как основной целевой ориентир любого правового механизма, а принципы применения норм права – как отдельные юридические нормы, нормы-принципы.

Таким образом, выделение и дробление отдельных частей структуры правового регулирования видится излишним, поскольку усложняет юридические категории и не имеет теоретической, практической значимости при регулировании институциональных преобразований правовых отношений.

Иное отличительное внутреннее строение и, соответственно, предназначение имеет административно-правовой механизм.

Представляются спорными суждения некоторых ученых, отождествляющих понятия рассматриваемых механизмов[21]. Например, П. В. Дихтиевский, рассматривая административно-правовой механизм обеспече-

[18] См.: *Коренев А. П.* Административное право России : учебник : в 3 ч. М., 1999. Ч. 1. С. 42.

[19] См.: *Мелехин А. В.* Административно-правовой механизм обеспечения законности в сфере экологии // Lex Russica. 2016. № 11. С. 33–45.

[20] См.: *Кулапов В. Л.* Теория государства и права : учебник. Саратов, 2019. С. 367 ; *Фатеев П. П.* Понятие и структура механизма административно-правового регулирования // Научный вестник УрАГС. 2010. № 3 (12). С. 9 ; *Лянной Г. Г.* Механизм административно-правового регулирования обеспечения безопасности предпринимательской деятельности // Вестник ИрГТУ. 2014. № 6 (89). С. 218–221.

[21] См.: *Бутова Е. В.* Административно-правовой механизм : к вопросу о понятии // Эволюция государства и права : история и современность. 2017. С. 177–181 ; *Мелехин А. В.* Административно-правовой механизм обеспечения законности в сфере экологии // Lex Russica. 2016. № 11. С. 33–45 ; *Овчинников Н. А.* Правоотношения в административно-правовом механизме обеспечения законности в системе МВД России // Административное и муниципальное право. 2011. № 12. С. 49–53 ; *Его же.* Акты применения в административно-правовом механизме обеспечения законности в системе МВД России // Там же. 2012. № 1. С. 38–42.

ния личной безопасности, в качестве его основных элементов выделял составляющие механизма правового регулирования в рассматриваемой сфере[22]. Представляется, что указанный подход недостаточно аргументирован.

На основе толкования русского языка регулирование означает целенаправленное регулирующее воздействие, а обеспечение – то, что служит гарантией исполнения чего-либо[23].

Применительно к административно-правовой науке регулирование призвано упорядочить правоотношения, возникающие в процессе исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов (должностных лиц). Административно-правовой механизм служит гарантией воплощения в жизнь административно-правового регулирования.

Относительно понятия и внутреннего строения административно-правового механизма единого мнения нет.

Ю. Г. Федотова выделяет следующие элементы: субъекты, объекты, административно-правовые средства и методы. По мнению ученого, «административно-правовые нормы и содержащие их нормативные правовые акты являются одной из форм, в которую облекаются административно-правовые средства и методы»[24].

Иная позиция у А. В. Ильиных, который отмечает тесную взаимосвязь понятий «административно-правовой механизм» и «механизм правового регулирования»[25]. Исследователь считает, что к элементам первого относятся: административно-правовые нормы, юридические факты, акты толкования права, акты применения права, административно-правовые отношения, органы государственной власти. Отдельные из перечисленных элементов включены в структуру административно-правового регулирования и имеют предназначение в виде упорядочения административных правоотношений.

Под механизмом государственно-правового обеспечения Ю. В. Анохин понимает комплексный процесс воплощения правовых предписаний в реальную действительность. Определяя конструкцию механизма, он выделяет его отдельные части – механизмы: «механизм государства; механизм действия права, включающий механизмы правового регулирования общественных отношений, реализации, охраны и защиты прав и

[22] См.: *Дихтиевский П. В.* Административно-правовое принуждение в механизме обеспечения личной безопасности : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 127.

[23] См.: *Кузнецов С. А.* Большой толковый словарь русского языка. СПб., 1998. URL: https://endic.ru/kuzhecov/Obespechenie-17825.html (дата обращения: 24.09.2021).

[24] *Федотова Ю. Г.* Элементы механизма административно-правового обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Современное право. 2018. № 7/8. С. 15–22.

[25] *Ильиных А. В.* Административно-правовой механизм информационного обеспечения деятельности политических партий : сущность, принципы // Электронное научное издание «Ученые заметки ТОГУ». 2013. № 4, т. 4. С. 1197–1203.

свобод граждан; гарантии обеспечения действия исследуемого механизма (общие и специальные); механизм юридической ответственности»[26].

По мнению других ученых, внутреннее строение административно-правового механизма включает правовые отношения, систему государственных органов, механизм административно-правового регулирования, гарантии и механизм юридической ответственности[27].

Анализируя научные представления и обобщая выводы, видится возможным предложение следующего определения рассматриваемого понятия.

Административно-правовой механизм представляет собой правовое устройство, состоящее из субъектов административного права и их юридической деятельности с использованием законодательно установленных административно-правовых средств.

Элементами административно-правового механизма являются:

– субъекты и их юридически значимая деятельность. Управляемые субъекты осуществляют деятельность по реализации прав и обязанностей, по исполнению, соблюдению и использованию административно-правовых норм. Управляющие субъекты (специально созданная система органов публичной власти) осуществляют административно-управленческую деятельность, в том числе издают акты применения права;

– объекты – целевые ориентиры реализации административно-правового механизма, например, в административно-правовом механизме обеспечения транспортной безопасности основными объектами являются личность, общество и государство, а специальными – транспортные средства, объекты транспортной инфраструктуры и материальные вещи;

– систематизированные административно-правовые средства, облеченные в административно-правовые нормы.

Административно-правовой механизм призван претворить в жизнь, запустить в действие административно-правовое регулирование в конкретной отрасли или сфере управления. Включает в себя фактическую деятельность всех участников административно-правовых отношений по всем формам реализации административно-правовых норм, а не только применения (в отличие от структуры административно-правового регулирования, одним из элементов которого являются только акты применения).

[26] *Анохин Ю. В.* О теоретических основах структуры механизма государственно-правового обеспечения прав и свобод личности // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2012. № 2. С. 42–47.

[27] См.: *Пролетенкова С. Е., Быков Б. А.* Административно-правовое обеспечение экономической безопасности : проблемы и перспективы // Административное право и процесс. 2017. № 2. С. 23–26 ; Теория государства и права в вопросах и ответах : учеб. пособие / А. Ф. Колотов [и др.]. Оренбург, 2013. С. 149 ; *Галицкая Н. В.* Понятие и сущность административно-правового обеспечения безопасности в Российской Федерации // Вестник Саратовской гос. юрид. академии. 2014. № 2. С. 108.

Таким образом, административно-правовой механизм является более широким правовым явлением по содержанию элементов и их назначению относительно административно-правового регулирования.

По качеству и полноте административно-правового регулирования можно судить о достаточной (недостаточной) развитости административного законодательства, а организация и взаимодействие элементов административно-правового механизма показывают, насколько качественно и эффективно внедряется в жизнь указанное законодательство.

Библиографический список

Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М. : Юрид. литература, 1966.

Анохин Ю. В. О теоретических основах структуры механизма государственно-правового обеспечения прав и свобод личности // Юрид. наука и правоохранительная практика. 2012. № 2. С. 42–47.

Беляева Г. С., Бутова Е. В. К вопросу о понятии и сущности механизма административно-правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2016. № 10. С. 820.

Бутова Е. В. Административно-правовой механизм : к вопросу о понятии // Эволюция государства и права : история и современность. 2017. С. 177–181.

Витченко А. М. Метод правового регулирования социалистических общественных отношений / под ред. М. И. Байтина. Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1974.

Галицкая Н. В. Понятие и сущность административно-правового обеспечения безопасности в Российской Федерации // Вестник Саратовской гос. юрид. академии. 2014. № 2. С. 108.

Дихтиевский П. В. Административно-правовое принуждение в механизме обеспечения личной безопасности : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2004.

Ильиных А. В. Административно-правовой механизм информационного обеспечения деятельности политических партий : сущность, принципы // Электронное научное издание «Ученые заметки ТОГУ». 2013. № 4, т. 4. С. 1197–1203.

Исаков В. Б. Механизм правового регулирования. Проблемы теории государства и права / под ред. С. С. Алексеева. М., 1987.

Ковылин Д. П. Понятие и структура государственно-правового механизма обеспечения прав человека в Российской Федерации // Правовая культура. 2011. № 1 (10). С. 143–144.

Коренев А. П. Административное право России : учебник. М. : Щит, 2001.

Коренев А. П. Административное право России : учебник : в 3 ч. М. : МЮИ МВД России : Щит-М, 1999. Ч. 1.

Кузнецов С. А. Большой толковый словарь русского языка. СПб. : Норинт, 1998. URL: https://endic.ru/kuzhecov/Obespechenie-17825.html

Курагин Г. Г. Механизм ведомственного правового регулирования деятельности органов внутренних дел. М., 1976.

Кулапов В. Л. Теория государства и права : учебник. Саратов : Изд-во Саратовской гос. юрид. академии, 2019.

Лянной Г. Г. Механизм административно-правового регулирования обеспечения безопасности предпринимательской деятельности // Вестник ИрГТУ. 2014. № 6 (89). С. 218–221.

Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. 5-е изд. М. : Изд дом «Дело» РАНХиГС, 2019.

Мелехин А. В. Административно-правовой механизм обеспечения законности в сфере экологии // Lex Russica. 2016. № 11. С. 33–45.

Овчинников Н. А. Акты применения в административно-правовом механизме обеспечения законности в системе МВД России // Административное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 38–42.

Овчинников Н. А. Правоотношения в административно-правовом механизме обеспечения законности в системе МВД России // Административное и муниципальное право. 2011. № 12. С. 49–53.

Павлюк А. В. К вопросу о понятии механизма административно-правового регулирования // Право. Экономика. Безопасность. 2015. № 1. С. 54–57.

Петров Д. Е. К вопросу о соотношении понятий «дифференциация права» и «специализация законодательства» // Право и политика. 2014. № 11. С. 1798–1803.

Пролетенкова С. Е., Быков Б. А. Административно-правовое обеспечение экономической безопасности : проблемы и перспективы // Административное право и процесс. 2017. № 2. С. 23–26.

Прудиус Е. В. О понятии и системе экономической безопасности // Законодательство и экономика. 2008. № 1. С. 58–64.

Сенякин И. Н., Арзуманян А. Э. Конкуренция норм российского права. Саратов : Изд-во Саратовской гос. академии права, 2011.

Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. М., 2002.

Теория государства и права в вопросах и ответах : учеб. пособие/ А. Ф. Колотов [и др.]. Оренбург : Университет, 2013. С. 149.

Толковый словарь С. И. Ожегова. URL: https://gufo.me/dict/ozhegov/механизм

Фатеев П. П. Понятие и структура механизма административно-правового регулирования // Научный вестник УрАГС. 2010. № 3 (12). С. 9.

Федотова Ю. Г. Элементы механизма административно-правового обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Современное право. 2018. № 7/8. С. 15–22.

Хропанюк В. Н. Теория государства и права : учебник / под ред. В. Г. Стрекозова. 9-е изд., стер. М. : Омега-Л, 2015. 323 с.

Шергин А. П. Понятие и содержание механизма административно-правового регулирования // Научный портал МВД России. 2009. № 1 (5). С. 4.

Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. М. : Госюриздат, 1961.

References

Alekseev S. S. The mechanism of legal regulation in a socialist state. M. : Legal literature, 1966.

Anokhin Yu. V. On the theoretical foundations of the structure of the mechanism of state and legal provision of the rights and freedoms of the individual // Legal Science and Law Enforcement Practice. 2012. № 2. P. 42–47.

Belyaeva G. S., Butova E. V. To the question of the concept and essence of the mechanism of administrative and legal regulation // Administrative and municipal law. 2016. № 10. P. 820.

Butova E. V. Administrative and legal mechanism: to the question of the concept // Evolution of state and law: history and modernity. 2017. P. 177–181.

Vitchenko A. M. Method of legal regulation of socialist social relations / edited by Sc. D (Law) M.I. Baytin. Saratov : Saratov University Press, 1974.

Galitskaya N. V. The concept and essence of administrative and legal security in the Russian Federation // Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2014. № 2. P. 108.

Dikhtievsky P. V. Administrative and legal coercion in the mechanism of ensuring personal security: thesis by Sc. D (Law). M., 2004.

Ilinykh A. V. Administrative and legal mechanism of information support for the activities of political parties: essence, principles // Electronic scientific publication "Scientific Notes of the Pacific National University". 2013. № 4, Vol. 4. P. 1197–1203.

Isakov V. B. Legal regulation mechanism. Problems of the theory of state and law / edited by S. S. Alekseev. M., 1987.

Kovylin D. P. The concept and structure of the state-legal mechanism for ensuring human death in the Russian Federation // Legal culture. 2011. № 1 (10). P. 143–144.

Korenev A. P. Administrative law of Russia : textbook. M. : Shield, 2001.

Korenev A. P. Administrative law of Russia : textbook. In 3 parts. Part I. M. : MUI of the Ministry of Internal Affairs of Russia. Publishing house "Shield-M", 1999.

Kuznetsov S. A. Great Dictionary of Russian language. SPb. : Norint, 1998. URL: https://endic.ru/kuzhecov/Obespechenie-17825.html

Kuragin G. G. The mechanism of departmental legal regulation of the activities of the internal affairs bodies. M., 1976.

Kulapov V. L. Theory of Government and Rights : textbook. Saratov: Publishing house of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Saratov State Law Academy", 2019.

Lyannoi G. G. The mechanism of administrative and legal regulation of ensuring the safety of entrepreneurial activity // ISTU Bulletin. 2014. № 6 (89). P. 218–221.

Matuzov N. I., Malko A. V. Theory of Government and Rights: textbook. 5th ed. M. : Publishing house "Delo" RANEPA, 2019.

Melekhin A. V. Administrative and legal mechanism for ensuring the rule of law in the field of ecology // LexRussica. 2016. № 11. P. 33–45.

Ovchinnikov N. A. Acts of application in the administrative-legal mechanism of ensuring the rule of law in the system of the Ministry of Internal Affairs of Russia // Administrative and municipal law. 2012. № 1. P. 38–42.

Ovchinnikov N. A. Legal relations in the administrative and legal mechanism of ensuring the rule of law in the system of the Ministry of Internal Affairs of Russia // Administrative and municipal law. 2011. № 12. P. 49–53.

Pavlyuk A. V. To the question of the concept of the mechanism of administrative and legal regulation // Right. Economy. Security. 2015. № 1. P. 54–57.

Petrov D. E. On the question of the relationship between the concepts of "differentiation of law" and "specialization of legislation" // Law and politics. 2014. № 11. P. 1798–1803.

Proletenkova S. E., Bykov B. A. Administrative and legal support of economic security: problems and prospects // Administrative law and process. 2017. № 2. P. 23–26.

Prudius E. V. On the concept and system of economic security // Legislation and economics. 2008. № 1. P. 58–64.

Senyakin I. N., Arzumanyan A. E. Competition of the norms of Russian law. Saratov : Publishing house of GOU VPO "Saratov State Academy of Law", 2011.

Starilov Yu. N. General Administrative Law Course. M., 2002.

Theory of state and law in questions and answers: textbook / A. F. Kolotov [et al.]. Orenburg : LLC IPK "University", 2013.

Explanatory dictionary S. I. Ozhegov. URL: https://gufo.me/dict/ozhegov/механизм

Fateev P. P. The concept and structure of the mechanism of administrative and legal regulation // Scientific Bulletin UrAGS. 2010. № 3 (12). P. 9.

Fedotova Yu. G. Elements of the mechanism of administrative and legal support of the national security of the Russian Federation // Modern law. 2018. № 7/8. P. 15–22.

Khropanyuk V. N. Theory of Government and Rights: textbook / ed. V. G. Strekozova. 9th ed., RP. M. : Omega-L, 2015. 323 p.

Shergin A. P. The concept and content of the mechanism of administrative and legal regulation // Scientific portal of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2009. № 1 (5). P. 4.

Yavich L. S. Problems of legal regulation of Soviet social relations. M. : Gosyurizdat, 1961.

Для цитирования:

Зайкова С. Н. Соотношение понятий «административно-правовой механизм» и «административно-правовое регулирование» // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 310–320. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3720

Recommended citation:

Zajkova S. N. Relationship of the concepts «administrative legal mechanism» and «administrative legal regulation» // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 310–320. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3720

Саратовская государственная юридическая академия

Зайкова С. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права

E-mail: snzaikova@rambler.ru

Saratov State Law Academy

Zajkova S. N., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: snzaikova@rambler.ru

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3721

О НЕОБХОДИМОСТИ НОРМАТИВНОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ ДОБРОСОВЕСТНОСТИ В НАЛОГОВОМ ПРАВЕ

А. Р. Самойлов

Курский государственный университет

Поступила в редакцию 5 июля 2021 г.

Аннотация: *обосновывается необходимость совершенствования правового регулирования налоговых отношений посредством закрепления в законе институтов добросовестности, необоснованной налоговой выгоды и должной осмотрительности, а также целесообразность перехода от применения единого антиуклонительного правила к совокупности взаимосвязанных норм права, регулирующих порядок выявления недобросовестности налогоплательщика. Предложены конкретные изменения налогового законодательства, в том числе критерии недобросовестности налогоплательщика, а также предложен вариант закрепления в законе презумпции добросовестности.*

Ключевые слова: *недобросовестный налогоплательщик, необоснованная налоговая выгода, должная осмотрительность, критерии добросовестности, презумпция добросовестности налогоплательщика.*

Abstract: *the necessity of improving the legal regulation of tax relations by consolidation the institutions of good faith, unjustified tax benefit and due diligence in the law are justified in the article. The expediency of the transition from using of a single anti-avoidance rule to a set of interrelated rules of law regulating the procedure of revealing the bad faith of a taxpayer is justified. Specific changes in tax legislation are proposed, including the criteria for the bad faith of the taxpayer. The variant of consolidating the presumption of good faith in the law is proposed.*

Key words: *bad-faith taxpayer, unjustified tax benefit, due diligence, criteria for a good faith, presumption of good-faith taxpayer.*

На современном этапе развития российской системы налогов и сборов все более актуальными становятся вопросы введения в оборот новых категорий, понятий и дефиниций, которые ранее не были характерны для отраслей публичного права, в том числе для налогового права. К числу таких категорий можно отнести «добросовестность налогоплательщика (плательщика сборов, налогового агента, плательщика страховых взносов)», «должную осмотрительность» и «необоснованную налоговую выгоду».

Данные понятия на сегодняшний день не поименованы в нормативных правовых актах, регулирующих отношения, связанные с исчислением и уплатой налогов и сборов, но при этом они достаточно часто становятся предметом научных дискуссий, а также упоминаются в официальных разъяснениях Минфина России и ФНС России. Такие разъяснения являются обязательными для налоговых органов и используются

© Самойлов А. Р., 2021

их должностными лицами в процессе проведения соответствующих контрольно-надзорных мероприятий (камеральные и выездные налоговые проверки, предпроверочный анализ финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщика), но они не могут быть отнесены к нормативным правовым актам.

Несмотря на то что пределы и критерии добросовестности не находят своего отражения в современном законодательстве о налогах и сборах, они активно используются налоговыми органами при проведении мероприятий налогового контроля и судебными органами при разрешении споров, касающихся получения необоснованной налоговой выгоды.

Современное налоговое законодательство в целях борьбы с получением налогоплательщиками необоснованной налоговой выгоды во многом опирается на программное обеспечение и прикладные программные комплексы ФНС России. Безусловно, их разработка, внедрение, практическое применение и эксплуатация вывели налоговый контроль на совершенно иной уровень. Но одновременно с этим необходимо подчеркнуть, что использование при проведении мероприятий налогового контроля программных продуктов никак не отменяет бремени доказывания налоговым органом вины налогоплательщика при производстве по делу о налоговом правонарушении. Процесс доказывания должен при этом опираться на надежную нормативную базу, которая четко определяет рамки правомерного поведения проверяемого лица в налоговых правоотношениях.

Тот факт, что недобросовестные налогоплательщики сегодня продолжают манипулировать нормами права, позволяющими им уменьшать налоговые обязательства (например, необоснованно заявлять налоговые вычеты по НДС и расходы по налогу на прибыль организаций), представляется очевидным. Современное прикладное программное обеспечение, используемое налоговыми органами, позволяет выявлять, но никак не может отменить субъективного стремления налогоплательщика к получению необоснованной налоговой выгоды.

Следовательно, для принятия надежных превентивных мер, направленных на предупреждение получения налогоплательщиками необоснованной налоговой выгоды, законодателю необходимо предпринять планомерные шаги, заключающиеся во внесении в налоговое законодательство необходимых изменений. При этом такие изменения должны носить системный характер, отражать основные тенденции, сложившиеся в современной налоговой практике, а также способствовать минимизации рисков, связанных с возможной потерей бюджетом части денежных средств вследствие уклонения от налогообложения.

Арбитражными судами в течение нескольких лет разрабатывалась доктрина добросовестного налогоплательщика и обоснованности получаемой им налоговой выгоды. Необходимость разработки данной доктрины была вызвана стремлением налогоплательщика к уклонению от уплаты налогов посредством создания видимости правомерного поведения. Права и законные интересы государства на этапе зарождения и развития

современной российской системы налогов и сборов нуждались в защите от недобросовестного поведения хозяйствующих субъектов посредством разработки такой доктрины.

Такие понятия, как критерии пределов осуществления субъективных прав, добросовестность участников правоотношений, безусловно, характерны для частного права. Так, в соответствии со ст. 10 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) не допускаются осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом). Однако правовое регулирование общественных отношений в публичной сфере (и налоговых правоотношений в частности) показывает объективную необходимость применения соответствующих институтов и в отраслях публичного права. Очевидно, что именно этим и была обусловлена разработка арбитражными судами доктрины добросовестного поведения налогоплательщика.

Дополнительно следует отметить, что Конституцией РФ закреплена норма, согласно которой осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (п. 3 ст. 17).

Нельзя не согласиться с Д. В. Винницким, который справедливо отмечает, что налоговое право является частью системы российского права и необходимо стремиться к тому, чтобы обеспечивать единство и однозначность используемой терминологии в масштабе всей системы права[1].

Таким образом, использование налогоплательщиком его законных прав (например, получение налогового вычета, включение произведенных затрат в состав расходов, применение пониженной налоговой ставки или налоговой льготы и др.) не должно нарушать публичных прав и интересов государства и муниципальных образований. Данная позиция согласуется с общеправовым принципом недопустимости злоупотреблением правом.

Следовательно, реализация любой управомочивающей налогово-правовой нормы должна осуществляться в рамках общеправовых принципов добросовестности и не может быть произвольной.

Деятельность налогоплательщика, направленная исключительно на снижение налоговых обязательств, не имеет ничего общего с реальной финансово-хозяйственной деятельностью, сопряжена с организацией фиктивного документооборота и включением в состав расходов и налоговых вычетов операций по взаимоотношениям с так называемыми проблемными контрагентами. Цель такой деятельности состоит не в достижении хозяйствующим субъектом деловой цели, а в уменьшении таким способом его налоговых обязательств. Подобное поведение налогоплательщика следует признавать злоупотреблением правом, поскольку оно противоречит самой сущности предпринимательской деятельности, ко-

[1] См.: *Винницкий Д. В.* Основные проблемы теории российского налогового права : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 36.

торая в соответствии со ст. 2 ГК РФ является самостоятельной, осуществляемой на свой риск деятельностью, направленной на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг.

Первым уверенным шагом к решению проблемы получения необоснованной налоговой выгоды стало принятие Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ постановления № 53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды» (далее – постановление № 53). Постановление № 53 обобщило разработанные к тому времени в судебной практике критерии необоснованности налоговой выгоды и превратилось в универсальное антиуклонительное правило, которое оставалось за пределами нормативных правовых актов, но применялось на практике и арбитражными судами, и налоговыми органами. Постановление № 53 является ярким примером судебного правотворчества.

С внесением в Налоговый кодекс Российской Федерации (далее – НК РФ) ст. 54.1 «Пределы осуществления прав по исчислению налоговой базы и (или) суммы налога, сбора, страховых взносов» общие принципы и пределы исчисления налогов были закреплены на законодательном уровне. В своем письме от 31 октября 2017 г. № ЕД-4-9/22123@ ФНС России подчеркнула, что ст. 54.1 НК РФ направлена на предотвращение использования «агрессивных» механизмов налоговой оптимизации.

Статья 54.1 НК РФ является первой и осторожной попыткой законодателя обеспечить преемственность наработанной судебной практики и сформулировать в законе единое антиуклонительное правило.

Отсюда справедливо возникает вопрос, способна ли ст. 54.1 НК РФ сама по себе выполнять роль надежной и универсальной антиуклонительной нормы права и обеспечить надлежащее правовое регулирование общественных отношений в данной сфере.

На наш взгляд, ст. 54.1 НК РФ недостаточно для обеспечения надлежащего механизма правового регулирования, направленного против уклонения от уплаты налогов, а изменения в законодательстве должны носить комплексный и системный характер.

У правовых норм, изложенных в данной статье, имеется один существенный недостаток, который сводит к минимуму положительный эффект от их внедрения в НК РФ. Этот недостаток состоит в отсутствии четких критериев признания действий налогоплательщика недобросовестными, а полученной им в результате совершения таких действий налоговой выгоды – необоснованной.

Как справедливо отмечает А. А. Пилипенко, критериальность добросовестности налогоплательщика в настоящее время находится в стадиях доктринального понимания и потенциальной возможности закрепления в законодательстве и предопределена, в первую очередь, формирующейся судебной практикой[2].

[2] См.: *Пилипенко А. А.* Научно-нормативное моделирование добросовестности участников налоговых отношений // Журнал Белорусского гос. ун-та. Право. 2020. № 3. С. 99.

Очевидно, что ст. 54.1 НК РФ вводилась в оборот в первую очередь в целях обеспечения превентивных мер, направленных на предупреждение получения незаконных вычетов по НДС и возмещения его из бюджета. Однако меры, предпринимаемые налогоплательщиками в целях получения необоснованной налоговой выгоды, сегодня не ограничиваются одним лишь необоснованным возмещением НДС. Сюда следует отнести также включение в состав расходов необоснованных затрат, получение налоговых льгот по имущественным налогам, необоснованное применение пониженных налоговых ставок и тарифов страховых взносов, а также специальных налоговых режимов.

Прибегая к подобным методам уменьшения налоговых обязательств, сопряженным с так называемыми агрессивными способами налоговой оптимизации, налогоплательщики действуют недобросовестно. Недобросовестность при этом предполагает реализацию налогоплательщиком нормы права в том смысле, который противоречит ее действительному предназначению, заложенному в эту норму права законодателем, и вопреки правам и законным интересам государства.

Например, ст. 171, 172 НК РФ предусмотрены общие правила применения налоговых вычетов по НДС. В частности, для принятия суммы налога к вычету плательщику необходимо получить от продавца счет-фактуру при приобретении товаров, работ, услуг. При этом такие товары, работы и услуги должны быть приобретены для осуществления операций, признаваемых объектом налогообложения НДС либо для перепродажи.

Очевидно, что налогоплательщик, действующий недобросовестно, преследуя цель в виде получения необоснованной налоговой выгоды, может создать фиктивный документооборот со своими контрагентами, видимость реальной финансово-хозяйственной деятельности. Таким образом, несмотря на то что налогоплательщиком соблюдены нормы НК РФ для принятия к вычету суммы НДС, формальность указанного соблюдения не вызывает никакого сомнения. Если налогоплательщик применяет норму права подобным образом, то тем самым искажается ее смысл, поскольку налогоплательщик заявляет вычеты, по которым не сформирован источник их возмещения в бюджет, т. е. возникает так называемый налоговый разрыв. Такое поведение налогоплательщика лишь формально является правомерным, а фактически является недобросовестным.

Одним из решений данной проблемы является закрепление в законе правовых институтов добросовестности налогоплательщика, должной осмотрительности и необоснованной налоговой выгоды. Такая необходимость продиктована отсутствием в НК РФ законодательно закрепленных и четко обозначенных критериев, позволяющих налоговому органу на этапе проведения налоговой проверки и рассмотрения ее материалов дать объективную правовую оценку поведению налогоплательщика и обоснованности полученной проверяемым лицом налоговой выгоды.

Отсутствие закрепления добросовестности в законе является одним из многообразных проявлений неопределенности в налоговом праве. Как

отмечает А. В. Демин, налогово-правовое регулирование может осуществляться только тогда, когда оно является достаточно определенным, стабильным и непротиворечивым, а повышенные требования к определенности налогового права в целом предопределены в первую очередь его публично-правовой природой[3].

Безусловно, в таких отраслях права, как налоговое право, точность, логичность и непротиворечивость формулировок крайне важны, особенно с учетом динамики социально-экономического развития и необходимости закрепления в законе четких и слаженных механизмов обеспечения поступления денежных средств в бюджет.

Разъяснения ФНС России, изложенные в письме от 10 марта 2021 г. № БВ-4-7/3060@, позволяют снизить степень неопределенности. Здесь указывается, что ст. 54.1 направлена на противодействие налоговым злоупотреблениям, и приведены рекомендации по доказыванию обстоятельств, указывающих на злоупотребление. Но без нормативного закрепления степень неопределенности будет оставаться высокой по причине значительного числа оценочных формулировок, приведенных в письмах ФНС России.

Отсюда вполне обоснованно возникают следующие вопросы. Возможно ли правовое регулирование налоговых отношений (которые по своей сути являются публичными правоотношениями) посредством таких институтов, как «добросовестность» и «осмотрительность»? Насколько характерным может быть применение таких категорий, которые обладают долей субъективности и формальности, в сфере публичного права, к которому относится и налоговое право?

На наш взгляд, если придать этим категориям императивности, они могут выйти за пределы судебной доктрины, разъяснений и рекомендаций Минфина России и ФНС России и найти свое место в системе налогового права, что позволит вывести на новый уровень комплекс мер, принимаемых в целях противодействия уклонению от налогообложения.

Борьба с недобросовестными действиями налогоплательщиков, по мнению Д. М. Щекина, должна проводиться через специальное совершенствование отдельных институтов налогового права с тем, чтобы устранить неблагоприятные последствия недобросовестных действий налогоплательщика[4]. Такими институтами, по нашему мнению, и должны стать добросовестность, обоснованная налоговая выгода, должная осмотрительность.

Поправки к НК РФ должны затрагивать правовые нормы, в которых содержатся основные начала налогового законодательства, поскольку именно они являются отправной точной налогово-правового регулирования общественных отношений. Поправки должны затронуть процес-

[3] См.: *Демин А. В.* Неопределенность в налоговом праве и правовые средства ее преодоления : дис. … д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2014. С. 29–30.

[4] См.: *Щекин Д. М.* Юридические презумпции в налоговом праве : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2001. С. 11.

суальные нормы права, а также отдельные положения Особенной части налогового права (ч. 2 НК РФ), что позволит обеспечить дополнительные гарантии государства в тех налоговых правоотношениях, где имеются наибольшие риски, связанные с уклонением от налогообложения.

На основании вышеизложенного внесение в НК РФ поправок, закрепляющих институты добросовестности, должной осмотрительности и обоснованности получаемой налоговой выгоды, на современном этапе развития механизма правового регулирования налоговых правоотношений представляется необходимым. При этом следует опираться на положения, которые ранее были изложены в постановлении № 53. Данные изменения могут быть оформлены посредством внесения в ч. 1 НК РФ главы «Добросовестность налогоплательщика (плательщика сборов, налогового агента, плательщика страховых взносов)», включающую следующие нормы права:

1. Норма права, обязывающая налогоплательщика (плательщика сборов, налогового агента, плательщика страховых взносов) при реализации его субъективных прав, установленных законом, действовать добросовестно, не нарушая прав и законных интересов государства и муниципальных образований (институт добросовестности). Здесь же необходимо предусмотреть норму права, согласно которой основной целью финансово-хозяйственной деятельности не может быть уменьшение обязательств перед бюджетной системой Российской Федерации.

2. Норма права, в которой будут закреплены обстоятельства, исключающие добросовестность налогоплательщика, плательщика сборов, налогового агента, плательщика страховых взносов (институт необоснованной налоговой выгоды). В законе целесообразно закрепить следующие обстоятельства, исключающие добросовестность:

– нереальность осуществляемой финансово-хозяйственной деятельности (в том числе совершение операций с товаром, который не производился или не мог быть произведен в объеме, указанном в первичных документах бухгалтерского учета, отсутствие условий, необходимых для достижения целей финансово-хозяйственной деятельности (отсутствие необходимого персонала, основных средств, производственных активов), невозможность реального осуществления операций с учетом времени, места нахождения имущества или объема материальных ресурсов, экономически необходимых для производства товаров, выполнения работ или оказания услуг, учет для целей налогообложения только тех операций, которые непосредственно влекут снижение обязательств перед бюджетной системой Российской Федерации, если необходимо также совершение иных операций);

– учет для целей налогообложения операций не в соответствии с их действительным экономическим смыслом и (или) учет операций, не обусловленных целями делового характера, в том числе влекущий необоснованное применение налоговой льготы, пониженной налоговой ставки, пониженных тарифов страховых взносов, необоснованное применение специальных налоговых режимов и (или) другое необоснованное снижение обязательств перед бюджетной системой Российской Федерации.

3. Норма права, обязывающая налогоплательщика при осуществлении финансово-хозяйственной деятельности проявлять должную осмотрительность (институт должной осмотрительности). При этом непроявление должной осмотрительности в ситуации, когда налогоплательщику было или должно было быть известно о нарушении его контрагентом законодательства о налогах и сборах и (или) иных нормативных правовых актов (например, отсутствие контрагента по адресу его места нахождения, отражение в ЕГРЮЛ недостоверных сведений) либо об отсутствии у контрагента ресурсов (трудовых, управленческих, материальных и др.), необходимых для исполнения возложенных на него договором обязательств, может послужить основанием для признания полученной налоговой выгоды необоснованной.

Но необходимо лишний раз подчеркнуть, что само по себе неисполнение контрагентом налогоплательщика обязанности уплатить налог в бюджет не может однозначно свидетельствовать о недобросовестности проверяемого лица и отказа в предоставлении ему налогового вычета, на что неоднократно указывали высшие судебные инстанции[5]. Это обстоятельство необходимо учесть и исключить внесение в закон изменений, которые фактически будут перекладывать на налогоплательщика бремя недобросовестных действий (либо бездействия) его контрагентов. Однако необходимо подчеркнуть, что полученная налоговая выгода может быть признана налоговым органом и (или) судом необоснованной, если в предусмотренном законом порядке будет установлено, что проверяемое лицо осуществляло деятельность и учитывало для целей налогообложения хозяйственные операции, преимущественно взаимодействуя с контрагентами, не исполняющими предписания законодательства. При этом налогоплательщик знал или должен был знать о таких нарушениях (например, по причине взаимозависимости указанных лиц).

4. Норма права, устанавливающая презумпцию добросовестности. Конституционный Суд РФ в определении от 25 июля 2001 г. № 138-О указал, что презумпция добросовестности налогоплательщика следует из положения о том, что все неустранимые сомнения и неясности актов законодательства о налогах и сборах должны толковаться в пользу налогоплательщика. А. В. Демин отмечает, что презумпция добросовестности выводится из общеправового принципа недопустимости злоупотребления правом[6]. Однако независимо от того, какова по своей сути природа такого понятия, как презумпция добросовестности налогоплательщика, необходимость его закрепления на законодательном уровне очевидна и также обусловлена публично-правовой природой налогового права.

[5] По делу о проверке конституционности подпункта 15 пункта 2 статьи 146 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда Центрального округа : постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2019 г. № 41-П ; определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 14 мая 2020 г. № 307-ЭС19-27597 по делу № А42-7695/2017.

[6] См.: *Демин А. В.* Указ. соч. С. 67.

Норма права, устанавливающая презумпцию добросовестности налогоплательщика, может быть сформулирована следующим образом: «Добросовестность налогоплательщика (плательщика сборов, налогового агента, плательщика страховых взносов), реальность осуществляемой им финансово-хозяйственной деятельности, экономическая обоснованность и целесообразность его действий, направленных на уменьшение обязательств перед бюджетной системой Российской Федерации, достоверность сведений, содержащихся в документах налоговой и бухгалтерской отчетности, предполагаются. Обязанность по доказыванию недобросовестности в деле о налоговом правонарушении возлагается на налоговый орган. Налогоплательщик (плательщик сборов, налоговый агент, плательщик страховых взносов) не обязан доказывать свою добросовестность. Обстоятельства, исключающие добросовестность, подлежат доказыванию налоговым органом в ходе проведения налоговой проверки (выездной или камеральной) и (или) дополнительных мероприятий налогового контроля».

Таким образом, изменения в НК РФ, касающиеся института добросовестности, не должны приниматься в один момент. Этот вопрос не требует поспешности. Каждая норма права должна быть подвергнута тщательному анализу на предмет эффективности регулирования ею налоговых правоотношений. И в этот процесс должен быть вовлечен не только законодатель, но и ФНС России, органы судейского сообщества, представители бизнес-структур, поскольку им в будущем предстоит реализовывать и применять эти нормы на практике. Такой подход позволит создать эффективный налогово-правовой механизм противодействия уклонению от уплаты налогов.

Библиографический список

Винницкий Д. В. Основные проблемы теории российского налогового права : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2003. 55 с.

Демин А. В. Неопределенность в налоговом праве и правовые средства ее преодоления : дис. … д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2014. 452 с.

Пилипенко А. А. Научно-нормативное моделирование добросовестности участников налоговых отношений // Журнал Белорусского гос. ун-та. Право. 2020. № 3. С. 94–100.

Щекин Д. М. Юридические презумпции в налоговом праве : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2001. 26 с.

References

Vinnitsky D. V. Main problems of the theory of russian tax law: abstract of thesis for a doctor of law. Ekaterinburg, 2003. 55 p.

Demin A. V. Uncertainty in tax law and legal methods for overcoming it: thesis for a doctor of law. Ekaterinburg, 2014. 452 p.

Pilipenko A. A. Scientific and statutory modelling of the participants' good faith in tax relations // Journal of Belarusian State University. Law. 2020. № 3. P. 94–100.

Schekin D. M. Juridical Presumptions in tax law: abstract of thesis for Ph.D of law. M., 2001. 26 p.

Для цитирования:

Самойлов А. Р. О необходимости нормативного закрепления добросовестности в налоговом праве // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 321–330. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3721

Recommended citation:

Samoylov A. R. About the necessity of legal consolidation of good faith in tax law // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 321–330. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3721

Курский государственный университет

Самойлов А. Р., заместитель начальника отдела камеральных проверок № 6 ИФНС России по г. Курску, преподаватель кафедры финансов и кредита

E-mail: anatolysamoylov@yandex.ru

Kursk State University

Samoylov A. R., Deputy Head of the Department of Cameral Inspections № 6 of Inspection of the Federal Tax Service of the City of Kursk, Lecturer of the Finance and Credit Department

E-mail: anatolysamoylov@yandex.ru

УДК 340
DOI https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3722

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕХНОЛОГИИ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

Ж. У. Тлембаева

Медицинский университет Астана

Поступила в редакцию 4 июня 2021 г.

Аннотация: *статья посвящена исследованию вопросов правового регулирования разработки и использования искусственного интеллекта на международном и национальном уровнях. Проведен анализ международных актов, изучена деятельность международных организаций по формированию международно-правовой основы по вопросам, связанным с регулированием искусственного интеллекта. Сравнительному исследованию подвергнуты национальные стратегии, законодательство в сфере искусственного интеллекта таких стран, как Корея, США, Япония, Китай, Россия, Казахстан, а также стран – участниц Европейского союза. Выявлены особенности законодательного обеспечения данной сферы в Республике Казахстан. Проанализированы: Государственная программа «Цифровой Казахстан», Стратегический план развития Республики Казахстан до 2025 г., положения ежегодных посланий Президента Республики Казахстан народу Казахстана относительно вопросов создания и использования искусственного интеллекта. Сформулирован вывод, что в современных условиях возникает настоятельная потребность в установлении глобальных стандартов регулирования искусственного интеллекта и использования его положений в качестве модели для формирования внутреннего законодательства государств.*

Ключевые слова: *правовое регулирование искусственного интеллекта, международные организации, национальные стратегии, законодательство в сфере искусственного интеллекта.*

Abstract: *the article is devoted to the study of the issues of legal regulation of the development and use of artificial intelligence at the international and national levels. The analysis of international acts is carried out, the activities of international organizations on the formation of an international legal framework on issues related to the regulation of artificial intelligence are studied. The national strategies and legislation in the field of artificial intelligence of such countries as Korea, the United States, Japan, China, Russia, Kazakhstan, as well as the member states of the European Union were subjected to a comparative study. The features of the legislative support of this sphere in the Republic of Kazakhstan are revealed. The article analyzes: the State Program "Digital Kazakhstan", the Strategic Development Plan of the Republic of Kazakhstan until 2025, the provisions of the annual addresses of the President of the Republic of Kazakhstan to the people of Kazakhstan on the creation and use of artificial intelligence. The author concludes that in modern conditions there is an urgent need to establish*

© Тлембаева Ж. У., 2021

global standards for the regulation of artificial intelligence and the use of its provisions as a model for the formation of domestic legislation of states.
Key words: *legal regulation of artificial intelligence, international organizations, national strategies, legislation in the field of artificial intelligence.*

В настоящее время, в эпоху глобализации и цифровизации, вопросы использования искусственного интеллекта уже перестали быть чем-то, что кажется очень далеким и связанным с футуристическими идеями. Сегодня искусственный интеллект помогает справиться с решением самых сложным проблем, которые стоят перед человечеством. Он позволяет оптимизировать множество процессов, которые могут сэкономить большое количество ресурсов. Искусственный интеллект активно внедряется в сферу бухгалтерского учета, в здравоохранение, юридическую практику, законотворчество, в отрасли промышленности. По прогнозам, представленным в 2016 г. группой экспертов из Стэнфорда под названием «AI100» (The One-Hundred Year Study of Artificial Intelligence) об изменениях мира за следующие 15 лет, изменения ожидаются в сферах: транспорта, здравоохранения, образования, трудоустройства, безопасности, развлечений, сферы услуг и социальной сфере[1].

Применение искусственного интеллекта в современном мире стало важнейшим фактором развития цифровой экономики государств. Как показывают результаты четвертого ежегодного мониторинга глобальных трендов цифровизации, подготовленного в 2020 г. «Ростелекомом», самый стремительный рост по итогам года показали технологии дата-центров, виртуальной реальности и технологии убеждения. На более высокие места рейтинга переместились электронное здравоохранение, облачные технологии, информационная безопасность и высокопроизводительная обработка данных. Китай остается абсолютным мировым лидером по числу патентов и научных публикаций, США – по объему инвестиций в цифровые технологии[2]. Среди трендов цифровизации второй год подряд эта технология занимает первое место в общем рейтинге[3]. По итогам данного исследования в 2020 г. к топ-10 глобальных трендов цифровизации относятся также: мобильные сети связи, электронное здоровье (eHealth), облачные технологии (Cloud), интернет вещей (Internet of Things), робототехника (Robotics), информационная безопасность (Information Security), электронная коммерция (eCommerce), интеллектуальный поиск данных (Data Mining), высокопроизводительная обработка данных (Data-Intensive Processing).

[1] Как искусственный интеллект изменит мир к 2030 году. Доапокалиптическое будущее. URL: https://gb.ru/posts/ai_2030 (дата обращения: 20.04.2021).

[2] Искусственный интеллект подтвердил первенство искусственного интеллекта – рейтинг глобальных трендов цифровизации от «Ростелекома». URL: https://www.company.rt.ru/projects/digital_trends/news/d457180/ (дата обращения: 21.05.2021).

[3] Ростелеком. Общий рейтинг трендов. Аналитическая справка. URL: https://digitaltrends.rt.ru/reports/multiple_sources_rating (дата обращения: 02.05.2021).

Технический прогресс в области алгоритмического развития, больших данных обеспечивает доступность гражданам и организациям к информации. Дополнительным импульсом к развитию онлайн-услуг, предоставляемых государственными органами, правовыми институтами, явилась пандемия. Распространяясь в различных потребительских приложениях, он приносит большую пользу всем отраслям экономики. Нередко потребители, используя ряд распространенных продуктов и приложений, которые содержат искусственный интеллект, даже не подозревают об этом. Вместе с тем важным остается вопрос обеспечения гарантии правовой безопасности оказываемых в дистанционном формате услуг.

На сегодняшний день применение искусственного интеллекта практически не обеспечено должной международно-правовой основой. Хотя на уровне международных организаций все чаще поднимаются актуальные вопросы, связанные с регулированием искусственного интеллекта и обсуждением проектов международных договоров в этой сфере. О необходимости наднационального урегулирования общих вопросов, связанных с развитием и использованием искусственного интеллекта, во избежание неблагоприятных последствий, на протяжении ряда лет говорят как деятели науки, так и некоторые разработчики, представители органов власти различных государств[4].

Существует множество руководящих принципов и норм в области искусственного интеллекта, принятых международными организациями. Но ни один из этих документов не является глобальным.

Развитие технологий искусственного интеллекта и рост его применения в различных сферах экономики способствуют формированию системы международного регулирования данной сферы. Однако сегодня пока отсутствуют многосторонние международные договоры – конвенции, принятые на уровне ООН, которые закрепляли бы общие положения для данной сферы. Приняты лишь отдельные документы, способствующие формированию основ международно-правового регулирования в сфере искусственного интеллекта и носящие рекомендательный характер, т. е. присутствует нормативно-правовое регулирование в виде «мягкого права»[5].

В последние годы международные организации все чаще поднимают вопросы, связанные с регулированием искусственного интеллекта. Активная работа в этом направлении ведется в Организации Объединенных Наций (ООН), Совете Европы (СЕ), Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), ЕС и ряде государств – лидеров в развитии цифровых технологий (США и Китай).

Но наиболее заметной в 2020 г. была признана работа трех глобальных сообществ:

[4] См.: *Филипова И. А.* Правовое регулирование искусственного интеллекта : учеб. пособие. Н. Новгород, 2020. С. 31. URL: http://www.lib.unn.ru/students/src/Prav_reg_I_I.pdf (дата обращения: 20.04.2021).

[5] См.: Там же. С. 33.

1. СЕ, прежде всего Спецкомитета по искусственному интеллекту, который активно разрабатывает подходы к европейскому регулированию, а в 2021 г. начнет консультироваться по этим подходам со странами, входящими в Совет Европы.

2. Специализированное учреждение ООН по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), разработавшее проект рекомендаций по этике искусственного интеллекта, который будет обсуждаться со странами – участницами ЮНЕСКО в течение 2021 г.

3. ОЭСР, которая в марте запустила платформу AI Policy Observatory. Там собирается информация о регулировании ИИ в разных странах мира.

Среди наиболее значимых документов, определяющих регуляторные векторы развития искусственного интеллекта на ближайшие годы, разработанных в 2020 г., выделяют следующие:

– в США – Указ президента по содействию и использованию надежного ИИ федеральными органами власти, принятый 5 декабря 2020 г., Стратегия мирового лидерства в сфере новых технологий, включая технологии искусственного интеллекта, утвержденная в октябре 2020 г.;

– в ЕС – «Белая книга по регулированию искусственного интеллекта» (на стадии проекта), определяющая значительное число подходов к отдельным проблемам ИИ;

– в Российской Федерации (РФ) – Концепция регулирования технологий искусственного интеллекта и робототехники до 2024 г., принятая и утвержденная Правительством в августе 2020 г., в которой определяются и общие принципы регулирования, и отраслевые подходы[6].

В 2020 г. Европейский парламент предложил также сформировать новую правовую основу с изложением этических принципов и правовых обязательств при разработке, развертывании и использовании искусственного интеллекта и робототехники. Следует отметить, что по всему миру приняты сотни различных документов, посвященных этике искусственного интеллекта. Среди них наиболее известными являются «Азиломарские принципы искусственного интеллекта», принятые в январе 2017 г. на конференции в Азиломаре, США[7]. Принятие Азиломарских принципов искусственного интеллекта «стало первым и весьма значимым шагом ответственного подхода человечества к разработке ИИ и робототехники»[8]. В числе основных принципов в них выделяют следующие: принцип «полезного» финансирования; принцип «связи науки и политики»; принцип «безопасности» и «прозрачности неудач»; принцип разработки «суперинтеллекта» только под бдительным наблюдением на благо всего человечества.

[6] Итоги 2020 : время детального регулирования искусственного интеллекта. ICT.Moscow. URL: https://ict.moscow/news/itogi-2020-ai-regulation/ (дата обращения: 28.04.2021).

[7] Asilomar AI Principles // Al News. URL: https://www.artificial-intelligence.blog/news/asilo mar-ai-principles (дата обращения: 26.04.2021).

[8] *Хисамова З. И., Бегишев И. Р.* Правовое регулирование искусственного интеллекта // Baikal Research Journal. 2019. Т. 10, № 2.

В Докладе по этике искусственного интеллекта Всемирной комиссии по этике научных знаний и технологий ЮНЕСКО, озвученном в ноябре 2019 г. на 40-й сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО, прозвучал призыв к разработке международных и национальных стратегий и нормативной базы с целью обеспечения использования этих новейших технологий, ориентированных на человека. ЮНЕСКО выступило с предложением о разработке «всеобъемлющего глобального нормативного акта, призванного обеспечить искусственному интеллекту прочную этическую основу». Этот документ «станет этическим ориентиром и глобальной нормативной основой, позволяющей обеспечить соблюдение принципа верховенства права в цифровом мире»[9].

Совет Европы является лидером в определении подходов к регулированию искусственного интеллекта. Для создания полноценного нормативного документа в сфере искусственного интеллекта в 2019 г. СЕ был сформирован Специальный комитет по искусственному интеллекту. В 2019 г. СЕ разработаны следующие международные акты, в том числе по вопросам этики искусственного интеллекта: Европейская этическая хартия Совета Европы об использовании искусственного интеллекта в судебных системах (European Ethical Charter on the use of artificial intelligence (AI) in judicial systems and their environment)[10]; Декларация Комитета министров о манипулятивных возможностях алгоритмов (Declaration by the Committee of Ministers on the manipulative capabilities of algorithmic processes)[11]; Рекомендации Комиссара СЕ по правам человека «10 шагов для защиты прав человека при использовании ИИ» (Unboxing Artificial Intelligence: 10 steps to protect Human Rights. Commissioner for Human Rights Recommendations)[12]; Проект рекомендаций Совета министров о влиянии алгоритмов на права человека (Совет Европы, 2019) (Addressing the impacts of Algorithms on Human Rights. Draft Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the human rights impacts of algorithmic systems // Council of Europe)[13]; Принципы искусственного ин-

[9] Разработка рекомендации об этических аспектах искусственного интеллекта. URL: https://ru.unesco.org/artificial-intelligence/ethics#recommendation (дата обращения: 20.04.2021).

[10] Европейская этическая хартия Совета Европы об использовании искусственного интеллекта в судебных системах и окружающих их реалиях : принята на 31-м пленарном заседании ЕКЭП (Страсбург, 3–4 декабря 2018 г.). URL: https://rm.coe.int/ru-ethical-charter-en-version-17-12-2018-mdl-06092019-2-/16809860f4 (дата обращения: 25.05.2021).

[11] Declaration by the Committee of Ministers on the manipulative capabilities of algorithmic processes // Council of Europe. URL: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168092dd4b (дата обращения: 20.05.2021).

[12] Раскрытие искусственного интеллекта : 10 шагов для защиты прав человека. Совет Европы, май 2019 г. URL: https://rm.coe.int/-10-/16809a42e4 (дата обращения: 24.04.2021).

[13] Этика и «цифра» : этические проблемы цифровых технологий. Аналитический доклад. Центр подготовки руководителей цифровой трансформации сфор-

теллекта и рекомендации по национальной политике Экспертной группы по искусственному интеллекту (ОЭСР, 2019)[14].

Наибольший интерес представляют Рекомендации Комиссара СЕ по правам человека «10 шагов для защиты прав человека при использовании ИИ» (2019), представляющие собой руководство по предотвращению или смягчению негативного воздействия систем искусственного интеллекта на права человека. В них содержатся следующие рекомендации.

1. Оценка воздействия на права человека. Рекомендуется законодательно регламентировать процедуру, согласно которой государственные органы должны будут самостоятельно и регулярно проводить оценку воздействия на права человека со стороны систем искусственного интеллекта, которые были приобретены, разработаны и (или) внедрены государством.

2. Публичные слушания должны быть прозрачными и давать возможность учитывать мнения всех заинтересованных сторон.

3. Обязательство государств-членов внедрять Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека[15] и содействовать исполнению рекомендаций касательно прав человека и бизнеса.

4. Информирование и прозрачность. Информация об использовании систем искусственного интеллекта при принятии решений, существенно влияющих на права конкретного человека, должна быть доступна.

5. Независимый контроль. Государства-члены должны создать нормативно-правовую базу для независимого и эффективного контроля за соблюдением прав человека при разработке, внедрении и использовании систем ИИ государственными органами и частными субъектами.

6. Отсутствие дискриминации и равноправие. Государства-члены не должны использовать системы искусственного интеллекта, которые дискриминируют людей.

7. Защита данных и конфиденциальность. Государства-члены должны эффективно исполнять Конвенцию Совета Европы о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера («Конвенцию 108+»), а также иные международные соглашения о защите данных и конфиденциальности.

8. Свобода выражения мнений, свобода собраний. Государства-члены обеспечивают защиту и осуществление прав и основных свобод каждого человека и создают плюралистическую информационную среду о негативном влиянии искусственного интеллекта.

мирован на базе Высшей школы государственного управления РАНХиГС. URL: https://ethics.cdto.center/ (дата обращения: 20.04.2021).

[14] Recommendation of the Council on Artificial Intelligence. OECD AI Principles overview. URL: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449 (дата обращения: 20.04.2021).

[15] Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека. Нью-Йорк ; Женева, 2011. URL: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_ru.pdf (дата обращения: 20.04.2021).

9. Средства правовой защиты. Государства-члены должны четко определить сферы ответственности за нарушения прав человека, которые могут возникать на разных стадиях жизненного цикла систем искусственного интеллекта. Ответственность за нарушения прав человека, которые происходят при разработке, внедрении и использовании систем ИИ, должна всегда возлагаться на конкретное лицо (физическое или юридическое) даже тогда, когда действие, повлекшее нарушение прав человека, выполнялось без прямого указания ответственного должностного лица (оператора).

10. Распространение знаний об искусственном интеллекте в государственных учреждениях, независимых контролирующих органах, национальных структурах по правам человека, в судебной системе и правоохранительных органах, а также в обществе в целом. Государствам-членам следует рассмотреть возможность создания при правительстве консультативного органа по вопросам, касающимся ИИ. Государства-члены должны активно инвестировать в повышение общественной грамотности в области ИИ: вести активные просветительские кампании, тренинги, обучение, в том числе (и особенно) в школах[16].

В контексте исследования вопроса о защите прав человека от негативного воздействия искусственного интеллекта интерес представляет Отчет об исследовании национальных стратегий искусственного интеллекта с точки зрения прав человека под названием «Национальные стратегии искусственного интеллекта и права человека: обзор», опубликованный в 2020 г. Отчет оценивает степень упоминания в национальных стратегиях искусственного интеллекта рекомендаций правительств и региональных организаций по правам человека. Согласно данному Отчету, в ряде национальных стратегий искусственного интеллекта содержатся положения о его влиянии на права человека. Авторами Отчета установлено, что среди 30 государственных и двух региональных стратегий (ЕС) в национальных стратегиях, в которых содержатся положения о влиянии искусственного интеллекта на права человека, чаще упоминаются следующие права человека (по степени их упоминания):

– право на неприкосновенность частной жизни (Австралия, Бельгия, Китай, Чехия, Германия, Индия, Италия, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Катар, Южная Корея, США);

– право на равенство / недискриминацию (ЕС, Австралия, Бельгия, Чехия, Дания, Эстония, Франция, Германия, Италия, Мальта, Нидерланды, Норвегия);

– право на правовую защиту (Австралия, Дания, Мальта, Нидерланды);

– право на свободу мысли, выражение мнений и доступ к информации (Франция, Нидерланды, Россия);

– право на труд (Франция, Россия).

[16] Раскрытие искусственного интеллекта : 10 шагов для защиты прав человека. Совет Европы, май 2019 г. URL: https://rm.coe.int/-10-/16809a42e4 (дата обращения: 24.04.2021).

При этом лишь немногие стратегические документы содержат глубокие анализ или конкретную оценку воздействия искусственного интеллекта на права человека, а в ряде стратегических документов такие положения вовсе отсутствуют. В значительной степени в них отражаются вопросы экономического развития, конкурентоспособности и инновационной политики в этой сфере[17].

Эффективным инструментом международного сотрудничества в области защиты частной жизни и конфиденциальности данных в условиях цифровизации является принятая в 1981 г. Конвенция Совета Европы о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера[18]. На сегодняшний день к данному договору присоединились 55 государств. Многие другие страны используют его положения в качестве модели для формирования своего внутреннего законодательства, что говорит о возможности договора стать глобальным стандартом[19]. Модернизированная в 2018 г. Конвенция 108+35, известная как Конвенция 108+[20], установила дополнительные гарантии защиты персональных данных на глобальном уровне и новые права человека, связанные с развитием искусственного интеллекта.

Рекомендации по искусственному интеллекту ОЭСР – это первый межправительственный стандарт по искусственному интеллекту, принятый Советом ОЭСР на уровне министров 22 мая 2019 г. Дополняя существующие стандарты ОЭСР в таких областях, как конфиденциальность, управление рисками цифровой безопасности и ответственное ведение бизнеса, Рекомендации содержат пять дополнительных принципов ответственного управления надежным искусственным интеллектом: инклюзивный рост, устойчивое развитие и благополучие; справедливость и ориентированность на человека; прозрачность и объяснимость; надежность и безопасность; подотчетность.

Таким образом, развитие глобализации и появление новых вызовов и угроз, связанных с применением новых технологий, несомненно, влечет трансформацию системы международного права и требует обсуждения вопросов правового обеспечения создания и применения технологий искусственного интеллекта.

[17] Artificial Intelligence Index Report 2021. Stanford University Institute for Human-Centered Artificial Intelligence. URL: https://aiindex.stanford.edu/wp-content/uploads/2021/03/2021-AI-Index-Report_Master.pdf (дата обращения: 03.04.2021).

[18] Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data. ETS № 108 // Council of Europe. URL: https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680078b37 (дата обращения: 20.04.2021).

[19] День защиты персональных данных. Страсбург. 28 января 2020 г. Сайт Совета Европы. URL: https://www.coe.int/ru/web/portal/-/data-protection-d-3 (дата обращения: 22.04.2021).

[20] Modernisation of the Data Protection «Convention 108» Council of Europe Portal. URL: https://www.coe.int/en/web/portal/28-january-data-protection-day-factsheet (дата обращения: 23.04.2021).

Анализ мировой практики регулирования вопросов, связанных с применением искусственного интеллекта в различных сферах жизни, глобального регулирования использования искусственного интеллекта, свидетельствует о том, что данный вопрос стоит на повестке многих государств. Это свидетельствует о том, что развитие технологий искусственного интеллекта порождает вызовы и создает много рисков и неопределенностей. Вопрос о необходимости принятия законодательных актов в этой сфере в каждой стране решается с учетом особенностей национальной правовой системы. Если в одних странах ограничиваются разработкой стратегических документов, общих принципов, то в других предпринимаются попытки нормативно-правового регулирования искусственного интеллекта. В отдельных странах приняты государственные программы, направленные на обеспечение конкурентоспособности в сфере искусственного интеллекта (Китай), национальные стратегические планы исследований и разработок в области искусственного интеллекта (США), документы, содержащие конкретные подходы к правовому регулированию искусственного интеллекта. В связи с быстрым развитием технического прогресса в последние годы разрабатываются экспериментальные подходы к регулированию: использование «нормативных песочниц», инструментов открытого правительства для привлечения к анализу нормативных правовых актов представителей бизнес-сообществ и гражданского общества, мониторинга эффективности уже принятых актов, принятие дорожных технологических карт.

Новый подход ЕС к нормативному регулированию искусственного интеллекта, в отличие от американского, где «все решает бизнес», и китайского, где «все решает государство» «иногда в ущерб интересам потребителей, базируется на смешанном использовании юридических норм, саморегуляции и контроля со стороны гражданского общества. Такое регулирование, как отмечают Е. Ларина, В. Овчинский, «должно строиться на сочетании юридических норм и саморегулируемых схем». Эту позицию они объясняют консервативным характером права, которое «фиксирует нормы и неформальные правила, сложившиеся в прошлом». Причем если «при невысоких темпах научно-технического прогресса научно-технические разработки можно регулировать с использованием юридических норм», то «в условиях экспоненциального роста и высокой динамики исключительно юридическое регулирование будет сдерживать развитие технологий. Именно поэтому и необходим блок саморегулирования»[21]. Данный подход позволяет обеспечить баланс интересов государства, разработчиков, пользователей.

Исследования экспертов, к примеру «законы робототехники», которые были сформулированы Айзеком Азимовым, нередко поддерживаются всем сообществом экспертов и «по существу являются примером первых

[21] *Ларина Е., Овчинский В.* Искусственный интеллект. Судебная система. Этика и право. Сайт С. П. Курдюмова. URL: http://spkurdyumov.ru/networks/iskusstvennyj-intellekt-sudebnaya-sistema-etika-i-pravo-glavy-iz-knigi/ (дата обращения: 16.04.2021).

попыток саморегулирования, когда частные лица или компании разрабатывают правила до того, как государство разработает законы, обязательные для выполнения»[22]. Примером тому могут служить 23 Азиломарских принципа искусственного интеллекта, подписанных около 4000 экспертами и специалистами отрасли, предпринимателями (например, И. Маск и Б. Гейтс), направленных на «создание управляемого, надежного и полезного ИИ», отказ от «гонки вооружений» на основе ИИ и на обеспечение безопасности разработок, ответственности разработчиков. К такому партнерству можно отнести созданное в 2017 г. обьединение Partnership on AI, объединившее такие крупнейшие мировые компании, как Apple, Google, IBM, Amazon, Facebook, Microsoft и др.

В ряде государств предпринимаются попытки разработки подходов и концепций или нормативно-правового регулирования отношений, связанных с использованием искусственного интеллекта в отдельных сферах жизни. Так, с 2017 г. в ряде стран (Канада, Китай, Корея, США, Великобритания, Франция, Дания и др.) были приняты национальные стратегии. В течение 2018–2019 гг. число таких стран превысило 30 (РФ, ОАЭ, Китай, Франция, Швеция, Мексика, Сингапур, Япония, Германия и др.). В Отчете по индексу AI 2021 (Artificial Intelligence Index Report 2021), подготовленном Институтом человека и искусственного интеллекта Стэнфордского университета (Stanford University Institute for Human-Centered Artificial Intelligence), указывается, что «с тех пор как Канада опубликовала первую в мире национальную стратегию ИИ в 2017 г., по состоянию на декабрь 2020 г. аналогичные документы опубликовали более 30 других стран и регионов[23]. Значительная роль в этом процессе отведена деятельности ОЭСР и экспертов в области искусственного интеллекта. К наиболее известным относят: План развития технологий искусственного интеллекта нового поколения (Китай, 2017), Национальная стратегия развития искусственного интеллекта France IA (2018), Общеканадская стратегия искусственного интеллекта (2018), Национальная стратегия по искусственному интеллекту (Дания, 2019)[24], Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 г. (РФ, 2019).

В Отчете по индексу AI 2021 (Artificial Intelligence Index Report 2021) национальная стратегия искусственного интеллекта определена

[22] *Незнамов А.* Законы робототехники. Как регулировать искусственный интеллект // Forbes. 2018. 16 янв. URL: https://www.forbes.ru/tehnologii/355757-zakony-robototehniki-kak-regulirovat-iskusstvennyy-intellekt (дата обращения: 21.04.2021).

[23] Artificial Intelligence Index Report 2021. Stanford University Institute for Human-Centered Artificial Intelligence.. URL: https://aiindex.stanford.edu/wp-content/uploads/2021/03/2021-AI-Index-Report_Master.pdf (дата обращения: 03.04.2021).

[24] Этика и «цифра» : этические проблемы цифровых технологий. Аналитический доклад. Центр подготовки руководителей цифровой трансформации сформирован на базе Высшей школы государственного управления РАНХиГС. URL: https://ethics.cdto.center/ (дата обращения: 20.04.2021).

как «программный документ, который сообщает о цели поддержки развития ИИ, а также преимуществах ИИ для общества»[25]. К примеру, в Японии в феврале 2015 г. правительство утвердило пятилетнюю стратегию развития робототехники в стране «Новая стратегия роботов. Японская стратегия роботов: обзор, стратегия, план действий»[26]. В Стратегии предполагается осуществление правовой реформы, в том числе внесение изменений в законодательство с целью корректировки регулирования в сферах использования радиочастотного спектра, медицины, страхования, транспорта и дорожного движения, использования дронов, общественной инфраструктуры и безопасности товаров.

В США более концептуальный подход к развитию отрасли прослеживается в Дорожной карте развития робототехники в США («Roadmap for US Robotics», 2011). Вопросам права в ней посвящена десятая глава, хотя затрагиваются они довольно поверхностно. Авторы документа, в частности, выражают озабоченность тем, что действующие законы тормозят развитие робототехники и указывают на те сферы, которые требуют законодательного регулирования: безопасность, вопросы ответственности, страхования, защиты конфиденциальной информации и т. д. Таким образом, в США также пока нет определенных государством подходов к системному правовому регулированию[27].

Дорожная карта развития робототехники за 2020-й г. представляет обзор областей развития робототехники. В ней отдельно отмечается влияние COVID-19, которое открывает ряд возможностей для использования робототехники – от дезинфекции и автоматизации электронной торговли до производства и логистики, рост коллаборативных роботов, использования сенсорной техники. Драйверами внедрения робототехники являются: производство, логистика и электронная коммерция, транспорт, здравоохранение (роботы – ассистенты пациентов, медицинского персонала), сельское хозяйство, военные и спасательные работы[28].

В Китае концепция развития робототехники представлена целым рядом документов, к которым можно отнести Глобальную государственную программу развития «Made in China 2025» (май 2015 г.), а также План развития робототехнической отрасли («Robotics Industry Development Plan (2016–2020)», апрель 2016 г.). Как и в США, в Китае закона о роботах или концепции развития законодательства нет.

[25] Artificial Intelligence Index Report 2021. Stanford University Institute for Human-Centered Artificial Intelligence. URL: https://aiindex.stanford.edu/wp-content/uploads/2021/03/2021-AI-Index-Report_Master.pdf (дата обращения: 03.04.2021).

[26] New Robot Strategy. Japan's Robot Strategy. Vision, Strategy, Action Plan - The Headquarters for Japan's Economic Revitalization. 10/2/2015. URL: https://www.meti.go.jp/english/press/2015/pdf/0123_01b.pdf (дата обращения: 27.04.2021).

[27] См.: *Незнамов А.* Указ. соч.

[28] A Roadmap for US Robotics. From Internet to Robotics. 2020 Edition. URL: http://www.hichristensen.com/pdf/roadmap-2020.pdf (дата обращения: 20.04.2021).

В Российской Федерации в октябре 2019 г. принята Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 г.[29] Стратегия является основой для разработки (корректировки) государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов РФ, федеральных и региональных проектов, плановых и программно-целевых документов государственных корпораций, государственных компаний, акционерных обществ с государственным участием, стратегических документов иных организаций в части, касающейся развития искусственного интеллекта. В Российской Федерации в 2020 г. утверждена Перспективная программа стандартизации по приоритетному направлению «Искусственный интеллект» на период 2021–2024 гг., которая включает разработку свыше 200 стандартов в сфере искусственного интеллекта. Стандарты предназначены для того, чтобы унифицировать бизнес-подходы к разработке ИИ, снизить затраты на них, обеспечить безопасность и права граждан при использовании данных технологий в таких отраслях, как государственное управление, здравоохранение, транспорт, управление природными ресурсами, промышленность, образование, строительство, телекоммуникации, торговля, предупреждение и ликвидация последствий[30].

В Республике Казахстан реализуются государственная программа «Цифровой Казахстан»[31], а также Стратегический план развития Республики Казахстан до 2025 г.[32] с определением конкретных проектов. Одним из них стало создание на базе Назарбаев Университета научно-исследовательского института по разработке технологий искусственного интеллекта[33]. На базе Назарбаев Университета совместно со Всемирным

[29] О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации : указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72738946/#review (дата обращения: 16.04.2021).

[30] Итоги 2020 : время детального регулирования искусственного интеллекта. ICT. Moscow. URL: https://ict.moscow/news/itogi-2020-ai-regulation/ (дата обращения: 28.04.2021).

[31] Об утверждении Государственной программы «Цифровой Казахстан» : постановление Правительства Республики Казахстан от 12 декабря 2017 г. № 827 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000827 (дата обращения: 02.04.2021).

[32] Об утверждении Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2025 года и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан : указ Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 г. № 636 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1800000636#z13 (дата обращения: 02.04.2021).

[33] Рост благосостояния казахстанцев : повышение доходов и качества жизни : послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана от 5 октября 2018 г. // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. URL: https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nnazarbaeva-narodu-kazahstana-5-oktyabrya-2018-g (дата обращения: 01.04.2021).

банком создаются национальный кластер искусственного интеллекта и центры обработки данных[34].

В 2019 г. в Послании Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана» искусственный интеллект обозначен как основной фактор глобального прогресса[35]. Президент Казахстана Касым-Жомарт Токаев отметил, что Казахстан обозначил развитие технологии искусственного интеллекта и анализа больших данных в качестве одного из основных приоритетов развития страны. Он отметил, что применение новых технологий – не самоцель, а способ улучшения жизни граждан и бизнес-климата[36].

В целях реализации Плана мероприятий по реализации Государственной программы «Цифровой Казахстан» для предоставления услуг на портале Электронного правительства внедрен виртуальный консультант на основе искусственного интеллекта (Chat-bot) (п. 34). Активно внедряется технология искусственного интеллекта в сфере здравоохранения» (п. 37)[37].

В соответствии с инициативой 4.6 «Цифровизация правоохранительных органов и судов» Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2025 г. в рамках цифровизации правоохранительных органов и судов уголовные, гражданские дела и дела об административных правонарушениях поэтапно переведены в электронный формат, создана цифровая система подачи заявлений о правонарушениях, оплаты штрафов, элементы искусственного интеллекта внедряются в судопроизводстве[38].

[34] Национальный кластер искусственного интеллекта появится в Казахстане // Деловой портал Капитал.kz. URL: https://kapital.kz/tehnology/93211/natsionalnyy-klaster-iskusstvennogo-intellekta-poyavit-sya-v-kazakhstane.html (дата обращения: 03.04.2021).

[35] Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана : послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. URL: https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana (дата обращения: 20.04.2021).

[36] Токаев: Искусственный интеллект не сможет заменить главу государства // Informburo.kz. URL: https://informburo.kz/novosti/tokaev-predlozhil-mirovym-lideram-prinyat-memorandum-o-neprimenenii-tehnologiy-iskusstvennogo-intellekta-vo-vred-cheloveku-115005.html (дата обращения: 02.04.2021).

[37] Об утверждении Государственной программы «Цифровой Казахстан» : постановление Правительства Республики Казахстан от 12 декабря 2017 г. № 827 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000827 (дата обращения: 02.04.2021).

[38] Об утверждении Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2025 года и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан : указ Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 г. № 636 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Респу-

Это значительно снижает возможности для фальсификации и коррупции, делает более экономным производство по этим делам. Создана цифровая система подачи заявлений о правонарушениях, оплаты штрафов. Элементы искусственного интеллекта внедряются в судопроизводстве, применяются для работы с большими объемами данных правовой статистики. Вопросы внедрения искусственного интеллекта регулируются также в рамках инициативы 5.16 «Обеспечение гарантий личной безопасности» (интеллектуальные системы видеонаблюдения и распознавания на улицах и в местах массового пребывания граждан, контроль за дорожным движением), цифровизации системы здравоохранения (внедрение искусственного интеллекта в здравоохранении, использование мобильных цифровых приложений, переход на «безбумажные» больницы). В текущем году в налоговой сфере Казахстан планируется внедрить технологии блокчейн. Цифровизация затронет и национальную систему распределения лекарственных средств, будет обеспечено юридическое признание всех базовых документов в электронном формате, усовершенствована защита персональных данных.

Следует отметить, что ядром регулирования искусственного интеллекта являются нормы законодательства, а также отраслевых стандартов. Однако комплексных нормативных актов с нормами непосредственного действия, посвященных только искусственному интеллекту, в мире пока нет. Впервые о необходимости правового регулирования взаимоотношений между человеком и искусственным интеллектом заговорили южнокорейские ученые, а законодатели Южной Кореи стали первопроходцами в нормативном закреплении таких доктринальных положений («Корейское право развития искусственного интеллекта роботов» (2005), «Этический устав роботов» (2007) и «Правовое регулирование автономных систем в Южной Корее» (2012))[39]. На сегодняшний день Корея является одним из лидеров в сфере регулирования робототехники.

28 марта 2008 г. в Южной Корее был принят закон о содействии развитию и распространению умных роботов № 9014 («Intelligent robots development and distribution promotion»)[40]. Законом регулируются отношения, связанные с развитием и распространением умных роботов. Целью указанного закона является «содействие улучшению качества жизни граждан и развитию экономики страны путем разработки и продвиже-

блики Казахстан. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1800000636#z13 (дата обращения: 02.04.2021).

[39] См.: *Шестак В. А., Волеводз А. Г.* Современные потребности правового обеспечения искусственного интеллекта : взгляд из России // Всероссийский криминологический журнал. 2019. Т. 13, № 2. С. 198. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-potrebnosti-pravovogo-obespecheniya-iskusstvennogo-intellekta-vzglyad-iz-rossii (дата обращения: 20.04.2021).

[40] О содействии развитию и распространению умных роботов : закон от 28 марта 2008 г. № 9014 // Проект «РОБОПРАВО». Исследовательский центр проблем регулирования робототехники и искусственного интеллекта. URL: https://robopravo.ru/zakon_iuzhnoi_koriei_2008 (дата обращения: 20.04.2021).

ния стратегии устойчивого развития индустрии умных роботов, а также создание необходимой основы для развития и распространения умных роботов». В законе закреплены основные термины: «умный робот», «хартия этики умных роботов», «компания, инвестирующая в умных роботов», «роботлэнд».

По существу, этот закон является одновременно и концепцией правового регулирования, объединяя в себе, таким образом, оба уровня регулирования: и первый, концептуальный, и собственно правовой, за счет принятия предметных норм. Например, закон предусматривает создание специализированного института по развитию робототехники и определяет меры государственной поддержки производителей робототехники. Одновременно с этим закон содержит конкретные уголовно-правовые нормы, а также нормы, разграничивающие компетенцию и ответственность конкретных государственных органов и местных властей в связи с реализацией административной и правовой реформы[41].

Первопроходцем в деле юридического регулирования робототехники и искусственного интеллекта признают Британию. В июле 2018 г. первой в мире она приняла закон об автоматизированных электрических транспортных средствах, включая беспилотные автомобили, суда, а также дроны. Это первый законодательный акт во всем мире, который построен по принципу легкого прикосновения. То есть в нем предусмотрены лишь основные понятия и термины в этой сфере и общая конструкция, связанная с правами, обязанностями и ответственностью производителей, эксплуатантов автоматизированных транспортных средств, а также конечных потребителей. В нем изложена формализованная правовая модель страхования и ответственности за роботомобили – автоматические транспортные средства[42].

Наиболее стремительный рост среди трендов развития цифровых технологий за последние пять лет показали беспилотные транспортные средства. Инвестиции по данному направлению держатся на высоком уровне два года подряд, что говорит о зрелости технологии и ее готовности к массовому внедрению[43]. В отдельных странах приняты акты, регулирующие применение конкретных разновидностей систем искусственного интеллекта в автоматизированных автомобилях, здравоохранении, при реализации концептов «умного» города, в финансовой сфере. К примеру, изменения в закон о дорожном движении Германии для целей использования высокоавтоматизированных автомобилей (2017), Руководство по испытаниям автоматизированных транспортных средств (Австралия, 2017), Пробный свод правил для испытания автономных транспортных средств на территории Китая (2018), Резолюция о запрете применения

[41] См.: *Незнамов А.* Указ. соч.

[42] См.: *Ларина Е., Овчинский В.* Указ. соч.

[43] Искусственный интеллект подтвердил первенство искусственного интеллекта – рейтинг глобальных трендов цифровизации от «Ростелекома». URL: https://www.company.rt.ru/projects/digital_trends/news/d457180/ (дата обращения: 22.04.2021).

автономных смертельных систем вооружения (Бельгия, 2018), Директива об автоматизированном принятии решений для федеральных учреждений (Канада, 2019)[44], закон об автоматизированных электрических транспортных средствах (Великобритания, 2018).

Так, согласно изменениям в закон о дорожном движении Германии, внесенным 12 мая 2017 г., официально допускается эксплуатация автомобиля посредством значительно или полностью автоматизированной функции вождения, если эта функция используется по назначению. В соответствии с п. 1 ст. 1 Восьмого закона о внесении изменений в закон о дорожном движении от 16 июня 2017 г. под такими автомобилями понимаются автомобили, «имеющие техническое оснащение, которое:

1) после активации может управлять автомобилем для выполнения задачи вождения, включая продольное и боковое управление;

2) при значительно или полностью автоматизированном управлении автомобилем способно соблюдать правила дорожного движения, относящиеся к вождению;

3) может быть в любое время вручную перехвачено или деактивировано водителем автомобиля;

4) способно распознавать ситуации, когда управление автомобилем должно осуществляться самим водителем;

5) может визуально, акустически, тактильно или иным образом уведомлять водителя о необходимости взять на себя управление автомобилем с достаточным запасом времени до момента передачи управления;

6) сигнализирует об использовании, противоречащем справочному руководству»[45].

Законом увеличены также предельные суммы возмещения вреда, причиненного в результате дорожно-транспортного происшествия с участием автомобиля посредством значительно или полностью автоматизированной функции вождения.

В России готовится также ряд проектов по правовому регулированию использования беспилотных транспортных средств. Министерство экономического развития РФ подготовило законопроект, предоставляющий «больше свободы разработчикам беспилотных автомобилей и летательных аппаратов». Ведомство подготовило законопроект, предполагающий возможность корректировать или отменять нормы законов «О безопасности дорожного движения», «О защите персональных данных», Воздушного кодекса, а также закона об обязательном автостраховании граж-

[44] Этика и «цифра» : этические проблемы цифровых технологий. Аналитический доклад. Центр подготовки руководителей цифровой трансформации сформирован на базе Высшей школы государственного управления РАНХиГС. URL: https://ethics.cdto.center/ (дата обращения: 20.04.2021).

[45] Восьмой закон о внесении изменений в закон о дорожном движении от 16 июня 2017 г. (неофициальный перевод Исследовательского центра проблем регулирования робототехники и искусственного интеллекта (Робоправо). URL: http://robopravo.ru/ initsiativy_frantsii_v_sfierie_robototiekhniki_20 13_2 (дата обращения: 20.04.2021).

данской ответственности для участников испытаний инновационных транспортных средств[46].

Как отмечает А. О. Ананенко, в России «нормативная база, регламентирующая статус оператора беспилотного наземного транспортного средства, очень слаба»[47]. Из действующих нормативных актов следует отметить Транспортную стратегию Российской Федерации, утвержденную правительственным распоряжением № 1734 от 2008 г., в которой нет упоминания о беспилотных транспортных средствах. В апреле 2018 г. правительственным распоряжением утверждена Стратегия развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2025 г. В документе подчеркнуто, что успешное развитие автономного (беспилотного) транспорта во многом обусловлено усовершенствованием и созданием новой информационно-коммуникационной и дорожной инфраструктуры.

Казахстан, являясь основным транспортно-логистическим коридором для автомобильных перевозок по маршрутам «Шелкового пути» стоит перед вызовом по формированию необходимого нормативного правового регулирования внедрения на рынок новых продуктов и выхода на рынок новых видов транспортно-логистической деятельности. Необходима корректировка и принятие новых технических требований (технических регламентов и стандартов), позволяющих стимулировать развитие рынка технологий, в частности беспилотного транспорта.

Таким образом, анализ мировой практики регулирования искусственного интеллекта в условиях глобализации свидетельствует о трансформации системы международного права. В условиях, когда развитие технологий искусственного интеллекта порождает вызовы и создает много рисков и неопределенностей, возникает настоятельная потребность в установлении глобальных стандартов регулирования искусственного интеллекта и использования его положений в качестве модели для формирования внутреннего законодательства государств.

[46] Минэк планирует дать больше свободы разработчикам дронов и беспилотных авто. Беспилотные автомобили в России. URL: https://www.tadviser.ru/index.php (дата обращения: 17.04.2021).

[47] *Ананенко А. О.* Особенности гражданско-правового регулирования использования и применения беспилотных транспортных средств : науч. доклад об основных результатах подготовленной научно-квалификационной работы. М., 2020. URL: https://ui-miit.ru/files/docs/aspirantura/dokladi/ananenko_ao.pdf (дата обращения: 20.04.2021).

Библиографический список

A Roadmap for US Robotics. From Internet to Robotics. 2020 Edition. URL: http://www.hichristensen.com/pdf/roadmap-2020.pdf

Artificial Intelligence Index Report 2021. Stanford University Institute for Human-Centered Artificial Intelligence. URL: https://aiindex.stanford.edu/wp-content/uploads/2021/03/2021-AI-Index-Report_Master.pdf

Asilomar AI Principles // Al News. URL: https://www.artificial-intelligence.blog/news/asilo mar-ai-principles

Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data. ETS № 108 // Council of Europe. URL: https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680078b37

Declaration by the Committee of Ministers on the manipulative capabilities of algorithmic processes // Council of Europe. URL: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168092dd4b

Modernisation of the Data Protection «Convention 108» Council of Europe Portal. URL: https://www.coe.int/en/web/portal/28-january-data-protection-day-factsheet

New Robot Strategy. Japan's Robot Strategy. Vision, Strategy, Action Plan - The Headquarters for Japan's Economic Revitalization. 10/2/2015. URL: https://www.meti.go.jp/english/press/2015/pdf/0123_01b.pdf

Recommendation of the Council on Artificial Intelligence. OECD AI Principles overview. URL: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449

Ананенко А. О. Особенности гражданско-правового регулирования использования и применения беспилотных транспортных средств : науч. доклад об основных результатах подготовленной научно-квалификационной работы. М., 2020. URL: https://ui-miit.ru/files/docs/aspirantura/dokladi/ananenko_ao.pdf

Ларина Е., Овчинский В. Искусственный интеллект. Судебная система. Этика и право // Сайт С. П. Курдюмова. URL: http://spkurdyumov.ru/networks/iskusstvennyj-intellekt-sudebnaya-sistema-etika-i-pravo-glavy-iz-knigi/

Незнамов А. Законы робототехники. Как регулировать искусственный интеллект // Forbes. 2018. 16 янв. URL: https://www.forbes.ru/tehnologii/355757-zakony-robototehniki-kak-regulirovat-iskusstvennyy-intellekt

Филипова И. А. Правовое регулирование искусственного интеллекта : учеб. пособие. Н. Новгород : Нижегородский гос. ун-т, 2020. URL: http://www.lib.unn.ru/students/src/Prav_reg_I_I.pdf

Хисамова З. И., Бегишев И. Р. Правовое регулирование искусственного интеллекта // Baikal Research Journal. 2019. Т. 10, № 2.

Шестак В. А., Волеводз А. Г. Современные потребности правового обеспечения искусственного интеллекта : взгляд из России // Всероссийский криминологический журнал. 2019. Т. 13, № 2. С. 198. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-potrebnosti-pravovogo-obespecheniya-iskusstvennogo-intellekta-vzglyad-iz-rossii

References

A Roadmap for US Robotics. From Internet to Robotics. 2020 Edition. URL: http://www.hichristensen.com/pdf/roadmap-2020.pdf

Artificial Intelligence Index Report 2021. Stanford University Institute for Human-Centered Artificial Intelligence. URL: https://aiindex.stanford.edu/wp-content/uploads/2021/03/2021-AI-Index-Report_Master.pdf

Asilomar AI Principles // Al News. URL: https://www.artificial-intelligence.blog/news/asilo mar-ai-principles

Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data. ETS № 108 // Council of Europe. URL: https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680078b37

Declaration by the Committee of Ministers on the manipulative capabilities of algorithmic processes // Council of Europe. URL: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168092dd4b

Modernisation of the Data Protection «Convention 108» Council of Europe Portal. URL: https://www.coe.int/en/web/portal/28-january-data-protection-day-fact-sheet

New Robot Strategy. Japan's Robot Strategy. Vision, Strategy, Action Plan - The Headquarters for Japan's Economic Revitalization. 10/2/2015. URL: https://www.meti.go.jp/english/press/2015/pdf/0123_01b.pdf

Recommendation of the Council on Artificial Intelligence. OECD AI Principles overview. URL: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449

Ananenko A. O. Features of civil and legal regulation of the use and application of unmanned vehicles. Scientific report on the main results of the prepared scientific and qualification work. M., 2020. URL: https://ui-miit.ru/files/docs/aspirantura/dokladi/ananenko_ao.pdf

Larina E., Ovchinsky V. Artificial intelligence. The judicial system. Ethics and law. Website of S. P. Kurdyumov. URL: http://spkurdyumov.ru/networks/iskusstvennyj-intellekt-sudebnaya-sistema-etika-i-pravo-glavy-iz-knigi/

Neznamov A. Laws of robotics. How to regulate artificial intelligence // Forbes. 2018. 16 Jan. URL: https://www.forbes.ru/tehnologii/355757-zakony-robototehniki-kak-regulirovat-iskusstvennyy-intellekt

Filipova I. A. Legal regulation of artificial intelligence: textbook-Nizhny Novgorod: Nizhny Novgorod State University, 2020. URL: http://www.lib.unn.ru/students/src/Prav_reg_I_I.pdf

Khisamova Z. I., Begishev I. R. Legal regulation of artificial intelligence // Baikal Research Journal. 2019. Vol. 10, № 2.

Shestak V. A., Volevodz A. G. Modern needs of legal support of artificial intelligence: a view from Russia// All-Russian Journal of Criminology. 2019. Vol. 13, № 2. С. 198. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-potrebnosti-pravovogo-obespecheniya-iskusstvennogo-intellekta-vzglyad-iz-rossii

Для цитирования:

Тлембаева Ж. У. О некоторых вопросах правового регулирования использования технологии искусственного интеллекта в условиях цифровой трансформации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 331–349. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3722

Recommended citation:

Tlembaeva Z. U. On some issues of legal regulation of the use of artificial intelligence technology in the context of digital transformation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 331–349. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3722

Медицинский университет Астана

Тлембаева Ж. У., кандидат юридических наук, профессор, заведующая кафедрой медицинского права и этики

E-mail: zhanna.ot@mail.ru

Astana Medical University

Tlembaeva Z. U., Candidate of Legal Sciences, Professor, Head of the Medical Law and Ethics Department

E-mail: zhanna.ot@mail.ru

УДК 342.95
DOI https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3724

ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ И МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА И ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Е. В. Ширеева

Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет имени Н. И. Лобачевского

Поступила в редакцию 12 октября 2021 г.

Аннотация: *рассматриваются вопросы цифровой трансформации и модернизации форм и методов государственного контроля и надзора в сфере обеспечения правопорядка и общественной безопасности ввиду внедрения прорывных информационных технологий и технологий ближайшего будущего. Выявлены основные формы и методы (общие и специальные) государственного контроля и надзора, которые имеют перспективу применения посредством использования информационных технологий в рассматриваемой сфере. Отмечены некоторые положительные условия и факторы, влияющие на внедрение современных информационных технологий при применении форм и методов (общих и специальных) государственного контроля и надзора.*

Ключевые слова: *формы государственного контроля и надзора, методы государственного контроля и надзора, обеспечение правопорядка, общественная безопасность, информационные технологии, искусственный интеллект.*

Abstract: *discusses the issues of digital transformation and modernization of the legal forms and methods for the implementation of state control and supervision for law enforcement and public security due to the introduction modern information technologies. Identified basic forms and methods (general and special) for the implementation of state control and supervision which have the prospect of application through the use of information technologies in the area under consideration. Some positive conditions and factors influencing the introduction of modern information technologies in the application of forms and methods (general and special) of state control and supervision are considered.*

Key words: *forms for the implementation of state control and supervision, methods for the implementation of state control and supervision, law enforcement, public security, information technology, artificial intelligence.*

Одним из ключевых направлений государственной политики в Российской Федерации является обеспечение правопорядка и общественной

*Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00584 «Концепция правового регулирования использования информационных технологий в сфере государственного контроля и надзора в условиях «цифровой экономики»».

© Ширеева Е. В., 2021

безопасности, о чем свидетельствуют Стратегия национальной безопасности Российской Федерации[1] и Концепция общественной безопасности в Российской Федерации[2]. Из множества задач, поставленных для достижения цели обеспечения государственной и общественной безопасности и имеющих возможность реализации в рамках административно-правовых отношений, следует отметить:

– выявление и пресечение преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, а также наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

– повышение безопасности дорожного движения;

– повышение эффективности мер по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Указанные задачи могут реализовываться в рамках административно-правовых отношений посредством осуществления государственного контроля и надзора соответствующими органами исполнительной власти. К таким важнейшим видам контрольной и надзорной деятельности следует отнести:

– государственный надзор за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения сотрудниками органов внутренних дел РФ;

– государственный надзор и муниципальный контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог;

– государственный контроль (надзор) в сфере деятельности, связанной с оборотом прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ;

– контроль за оборотом гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, сохранностью и техническим состоянием боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящегося во временном пользовании у граждан и организаций, а также за соблюдением гражданами и организациями законодательства Российской Федерации в области оборота оружия;

– государственный пожарный надзор.

Причем эффективность выполнения органами исполнительной власти контрольных и надзорных функций в сфере обеспечения правопорядка и общественной безопасности в значительной степени зависит от правильности выбора форм и методов государственного контроля и надзора. Серьезную проблему их применения составляет отсутствие в административно-правовой науке единого подхода к определению понятий

[1] О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107030001?index=18&rangeSize=1 (дата обращения: 01.09.2021).

[2] Концепция общественной безопасности в Российской Федерации : утв. Президентом РФ 14 ноября 2013 г. № Пр-2685. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

«форма государственного контроля и надзора» и «метод государственного контроля и надзора», а также к критериям их разграничения. В связи с этим из положений действующего Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»[3] правоприменителям достаточно сложно установить правовую природу указанных в нем контрольных (надзорных) мероприятий и действий.

В рамках данного научного исследования поддерживается позиция профессора А. В. Мартынова, согласно которой под формами государственного контроля и надзора понимается сама деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц при осуществлении государственных функций по контролю и надзору, включающую в себя контрольно-надзорные мероприятия, а под методами государственного контроля и надзора – характер оказываемого управленческого воздействия[4].

Нельзя не отметить, что в Российской Федерации активно формируется и используется законодательное регулирование отношений, возникающих в связи с развитием цифровой экономики. Ведущими российскими учеными отмечается, что в сфере правового регулирования появились отношения, субъектами которых стали «цифровые личности»; отношения, связанные с юридически значимой идентификацией личности в виртуальном пространстве; отношения, возникающие в связи с реализацией прав человека в «цифровом пространстве»; отношения, связанные с применением робототехники; отношения, связанные с использованием информационных баз данных; отношения, сопряженные с реализацией государственных функций в виртуальном пространстве и их переводом в цифровую форму и др.[5]

В связи с этим закономерным представляется и трансформация в условиях цифровой экономики правовых форм и методов государственного контроля и надзора, в том числе в сфере обеспечения правопорядка и общественной безопасности. Кроме того, это напрямую обусловливается внедряемыми современными информационными технологиями в контрольную и надзорную деятельность органов исполнительной власти. Исходя из анализа зарубежной практики и опыта Российской Федерации, нами было установлено, что наиболее востребованными в настоящее время в рассматриваемой сфере являются передовые информационные

[3] О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007.

[4] Указанное понимание форм и методов государственного контроля и надзора разработано профессором А. В. Мартыновым в рамках реализации научного проекта РФФИ № 20-011-00584 «Концепция правового регулирования использования информационных технологий в сфере государственного контроля и надзора в условиях «цифровой экономики».

[5] См.: *Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н.* Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 94–96.

системы, беспилотные летательные аппараты и технологии искусственного интеллекта[6].

Так, среди передовых информационных систем следует выделить геоинформационные системы и межведомственные информационные системы, позволяющие обрабатывать большое количество информации в базах данных. Такого рода системы могут быть применимы в любом из вышеуказанных видов контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти в сфере обеспечения правопорядка и общественной безопасности.

В Российской Федерации имеется положительный опыт их внедрения и использования. Так, в практической деятельности успешно применяются:

– геоинформационная система МВД России; позволяет создать единое информационное пространство и обеспечить информационный обмен между органами государственной власти;

– геоинформационная система «Экстремум» МЧС России; позволяет спрогнозировать вероятность возникновения чрезвычайных ситуаций, по возможности, предотвратить их, а также спланировать работы по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций с расчетом сведения к минимуму причиненного ущерба;

– федеральная государственная информационная система «Система обеспечения предоставления информации МВД России в рамках межведомственного электронного взаимодействия МВД России (ВИС-СМЭВ)»; позволяет осуществлять межведомственное служебное электронное взаимодействие, а также получать информацию из общих баз данных.

Кроме того, ведется активная разработка не имеющей аналогов в мире электронной системы Росгвардии для осуществления контроля за оборотом оружия. Предполагается, что посредством данной системы автоматически будет отслеживаться путь каждой единицы выпускаемого в стране оружия от завода до конечного пользователя, в том числе патронов к оружию.

Исходя из возможностей отмеченных геоинформационных систем и межведомственных информационных систем, они являются и могут стать одним из важных инструментов при реализации такой формы государственного контроля и надзора, как *документарная проверка*. Среди общих методов государственного контроля и надзора они могут быть применимы для *проведения профилактических мероприятий* в виде *информирования*. А электронная система Росгвардии для осуществления контроля за оборотом оружия позволит более эффективно применять такой специальный метод, как *дистанционный государственный контроль (мониторинг)*.

[6] См. подробнее: Перспективные направления правового регулирования использования современных информационных технологий в контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти : библиотека лучших российских и зарубежных практик / А. В. Мартынов [и др.]. Н. Новгород, 2020.

Нововведением в осуществлении государственного контроля и надзора является применение беспилотных летательных аппаратов. Правовое регулирование их применения в государственном секторе фактически только начинает формироваться. Однако некоторая практика их использования в Российской Федерации все же имеется. Беспилотные летательные аппараты в качестве эксперимента использовались при обеспечении правопорядка и общественной безопасности в государственном надзоре за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения сотрудниками органов внутренних дел РФ; государственном надзоре и муниципальном контроле за обеспечением сохранности автомобильных дорог; государственном пожарном надзоре.

Контроль и надзор за обеспечением безопасности автомобильных дорог с использованием беспилотных летательных аппаратов имеет перспективы развития в следующих направлениях:

– контроль за состоянием дорог; использование БПЛА помогает решить такие задачи, позволяющие принять верные управленческие решения, как мониторинг улично-дорожной сети города; аэрофотосъемка автомобильных и железных дорог, придорожной обстановки; учет и мониторинг дорог, объектов придорожной инфраструктуры; оценка состояния дорог; создание цифровой картографической основы дорожно-транспортной инфраструктуры; создание аэрофотоснимков при проектировании, эксплуатации и строительстве дорог;

– оперативный мониторинг; использование БПЛА позволит в кратчайшие сроки при возникновении чрезвычайных ситуаций обнаружить угрозы безопасности граждан.

В связи с этим новую интерпретацию в указанной сфере могут получить такие специальные методы государственного контроля и надзора, как *дистанционный контроль (мониторинг)*, а также *контрольно-надзорные действия в форме осмотра*.

При осуществлении государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства РФ в области безопасности дорожного движения возможность использования беспилотных летательных аппаратов для выявления нарушений правил дорожного движения закреплена в Приказе МВД России от 23 августа 2017 г. № 664 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения»[7]. Однако детальной регламентации порядка и правил их использования не имеется. Хотя к беспилотным летательным аппаратам фактически могут быть прикреплены специальные технические приборы, которые позволят фиксировать скорость движения транспорт-

[7] Рос. газета. 2017. № 232.

ных средств, соблюдение дорожной разметки, дорожно-транспортные происшествия и т. д. То есть в данном случае использование беспилотных летательных аппаратов позволит модернизировать такой специальный метод государственного контроля и надзора, как *инструментальное обследование*.

При осуществлении государственного пожарного надзора беспилотные летательные аппараты в своем большинстве на постоянной основе применяются:

– для проведения воздушной разведки кромки действующего крупного пожара;

– в качестве географически привязанного воздушного пункта наблюдения («летающей вышки») для обнаружения пожаров в районах возникновения высокой (чрезвычайной) пожарной опасности лесов, прежде всего в целях защиты населенных пунктов;

– для осмотра действующих пожаров в чрезвычайные периоды, когда применение классической авиации невозможно из-за задымленности района;

– для мониторинга состояния торфяных пожаров;

– для отслеживания продвижения лесных пожаров и прогнозирования их развития с учетом метеорологических условий и пирогенных факторов;

– для патрулирования лесов с целью контроля соблюдения правил рубок компаниями-лесозаготовителями[8].

В связи с этим представляется возможным их использование при применении такой формы государственного контроля и надзора, как *наблюдение за соблюдением обязательных требований,* а также специальных методов – реализация *контрольных и надзорных действий в виде осмотра* и *инструментального обследования*.

Правовое регулирование применения технологий искусственного интеллекта в контрольной и надзорной деятельности органов исполнительной власти в сфере обеспечения общественной безопасности и правопорядка находится на стадии становления. Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 г.[9] предусматривает возможность их применения лишь для повышения качества предоставления государственных и муниципальных услуг, а также снижения затрат на их предоставление. В Российской Федерации успешной практики их реализации в контрольной и надзорной деятельности не имеется, за исключением практики внедрения технологии распознавания лиц.

[8] URL: https://rusdrone.ru/otrasli/primeneniya-bespilotnikov-dlya-monitoringa-lesov/ (дата обращения: 10.01.2021).

[9] О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации (вместе с «Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года») : указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Исходя из анализа «лучших зарубежных практик», наиболее перспективными, которые могут повлиять на расширение возможностей применения форм и методов государственного контроля и надзора в рассматриваемой сфере, видятся технология распознавания лиц, интеллектуальная транспортная система и программные роботы-помощники.

Технология распознавания лиц представляет собой систему с искусственным интеллектом, который способен к машинному обучению, самостоятельному сбору и анализу больших объемов данных. Такая технология может эффективно способствовать осуществлению в Российской Федерации государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения; государственного контроля (надзора) в сфере деятельности, связанной с оборотом прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ; контроля за оборотом гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, сохранностью и техническим состоянием боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящегося во временном пользовании у граждан и организаций, а также за соблюдением гражданами и организациями законодательства Российской Федерации в области оборота оружия; государственного пожарного надзора, например, путем определения лиц, совершивших административное правонарушение, либо наблюдения за субъектами, принимающими участие в осуществлении оборота прекурсоров наркотических средств, психотропных веществ, оружия и т. п.

Таким образом, технология распознавания лиц может получить свое распространение при применении такого общего метода контроля и надзора, как *анализ полученных результатов мониторинга,* а также специального метода – *дистанционного контроля (мониторинга).*

Интеллектуальная транспортная система – это система, интегрирующая современные информационные, коммуникационные и телематические технологии, технологии управления и предназначенная для автоматизированного поиска и принятия к реализации максимально эффективных сценариев управления транспортной системой региона, конкретным транспортным средством или группой транспортных средств, с целью обеспечения заданной мобильности населения; максимизации показателей использования дорожной сети; повышения безопасности эффективности транспортного процесса; комфортности для водителей и пользователей транспорта[10].

В Российской Федерации основополагающим документом, регламентирующим внедрение интеллектуальных транспортных систем, является национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги»[11] и федеральный проект «Общесистемные меры развития

[10] URL: http://www.dorros.ru/wp-content/uploads/2019/12/prezits.pdf (дата обращения: 15.09.2021).

[11] Паспорт национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» : утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому

дорожного хозяйства». Предполагается, что интеллектуальная транспортная система будет обладать функциями видеонаблюдения, мониторинга параметров транспортных потоков, метеомониторинга, светофорного управления, информирования участников дорожного движения с помощью динамических информационных табло и знаков переменной информации, мониторинга экологических параметров, весогабаритного контроля транспортных средств, контроля соблюдения ПДД и контроля общественного транспорта. В настоящее время указанная технология внедряется в 22 субъектах РФ, которые стали пилотными площадками на конкурсной основе.

Учитывая многофункциональность интеллектуальных транспортных систем, следует отметить, что они могут получить широкую реализацию в методах осуществления государственного контроля и надзора. Во-первых, в осуществлении *дистанционного контроля (мониторинга)* и последующем *анализе полученных результатов мониторинга*; во-вторых, в *контрольно-надзорных действиях в виде инструментального обследования*.

Программные роботы-помощники в мировой практике используются в целях облегчения принятия и вынесения решения по делу. В своем большинстве на современном этапе развития информационных технологий они применяются в судебной деятельности. Однако, учитывая специфику контрольной и надзорной деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации, которая включает в себя полномочия органов исполнительной власти по вынесению решения по делу и назначению наказания за административное правонарушение, указанные технологии искусственного интеллекта могут использоваться при осуществлении государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения.

Они могут применяться в порядке упрощенного производства, когда административное наказание назначается сотрудниками ГИБДД без составления протокола об административном правонарушении в случаях, предусмотренных ст. 28.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях[12]. Фактически такие роботы-помощники способны в автоматизированном режиме обрабатывать информацию, полученную с устройств фото- и видеофиксации, и на ее основе формировать постановления о привлечении к административной ответственности за нарушение ПДД. Причем мера административного наказания (размер штрафа) будет также формироваться системой в автоматизирован-

развитию и национальным проектам, протокол № 15 от 24.12.2018 // Официальный сайт «Росавтодор». URL: http://static.government.ru/media/files/rBdyoIr3S9IDP8Q87lXXYaktpKWGc0NY.pdf (дата обращения: 15.09.2021).

[12] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. 95-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

ном режиме посредством анализа существующей практики применения, что будет обеспечивать объективность и беспристрастность решения по конкретному делу.

Аналогичные возможности роботов-помощников также могут быть применимы при реализации таких общих методов контроля и надзора, как *процессуальное (процедурное) документирование контрольных и надзорных мероприятий и контрольных и надзорных действий*, в частности при составлении актов проверки, а также *анализе полученных результатов в ходе мониторинга*.

Кроме того, следует предположить, что они могут способствовать объективной выборке объектов контроля и надзора при применении такого специального метода, как *риск-ориентированный подход*. Фактически роботы-помощники также позволят с большей точностью проведение в некоторых случаях *контрольных и надзорных действий в виде эксперимента* в виртуальном пространстве.

Однако реальное внедрение указанных информационных технологий в контрольную и надзорную деятельность органов исполнительной власти по обеспечению общественной безопасности и правопорядка, которое будет способствовать цифровой трансформации и модернизации форм и методов государственного контроля, возможно лишь при наличии позитивных условий и факторов. Условие – это «обстоятельство, от которого что-нибудь зависит; обстановка, в которой происходит, осуществляется что-нибудь»[13]. Фактор – это «момент, существенное обстоятельство в каком-нибудь процессе, явлении»[14]. Следовательно, ключевым условием внедрения рассматриваемых информационных систем при применении форм и методов контроля и надзора является степень разработанности и развития правового регулирования, а факторы представляют собой движущую причину внедрения информационных технологий.

К положительным факторам, стимулирующим к внедрению информационных технологий, в том числе трансформации форм и методов контроля и надзора, следует отнести: технологический прорыв; формирование нового мировоззрения о цифровизации общества; появление новых «цифровых» отношений, которые ранее не требовали своего урегулирования; постоянный рост объемов информации, который диктует необходимость долгосрочного сетевого хранения.

В целом имеют положительную оценку и условия применения информационных технологий в контрольной и надзорной деятельности органов исполнительной власти в сфере обеспечения правопорядка и общественной безопасности. Однако имеются существенные недостатки и пробелы, которые требуют устранения. В своем большинстве правовое регулирование представлено рядом актов программного характера, как

[13] *Ожегов С. И.* Словарь русского языка. URL: https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=33352 (дата обращения: 20.09.2021).

[14] Там же. URL: https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=33656 (дата обращения: 20.09.2021).

это можно заметить из содержания статьи, что, безусловно, является недостаточным для эффективного использования информационных технологий. Они лишь устанавливают общие задачи, направления, принципы развития и использования информационных технологий, а правовая регламентация порядка и правил использования большинства рассмотренных выше технологий отсутствует.

Так, усложняется реальная возможность применения беспилотных летательных аппаратов в публичном секторе ввиду отсутствия четкого правового регулирования правил стандартизации беспилотных летательных аппаратов с выделением дронов, применяемых в публичном управлении, а также требуется разработка правил их регистрации, осуществления полетов и допуска лиц, осуществляющих управление дронами, с установлением ответственности при пилотировании дронов. Или, например, отсутствует правовое регулирование использования технологий распознавания лиц, которое гарантировало бы защиту прав, свобод и законных интересов человека и гражданина. В связи с этим необходима разработка этических норм применения данной системы в государственной деятельности, в которых обязательно следует предусмотреть цели и условия применения указанной технологии, гласность ее применения, а также ответственность за вред, причиненный ею.

Таким образом, необходимо отметить следующее:

во-первых, в правовой действительности Российской Федерации в целом сформировались необходимые положительные факторы и базовые условия, которые позволяют внедрять современные информационные технологии в контрольную и надзорную деятельность органов исполнительной власти в сфере обеспечения общественной безопасности и правопорядка, а также способствуют цифровой трансформации и модернизации форм и методов государственного контроля и надзора;

во-вторых, в сфере контроля и надзора за обеспечением общественной безопасности и правопорядка прорывные информационные технологии находят отражение в такой форме государственного контроля и надзора, как документарная проверка и наблюдение за соблюдением обязательных требований;

в-третьих, в сфере контроля и надзора за обеспечением общественной безопасности и правопорядка прорывные информационные технологии используются при применении такого общего метода государственного контроля и надзора, как проведение профилактических мероприятий, а также таких специальных методов, как дистанционный государственный контроль (мониторинг) и контрольно-надзорные действия в форме осмотра и инструментального обследования;

в-четвертых, в сфере контроля и надзора за обеспечением общественной безопасности и правопорядка технологии ближайшего будущего могут применяться для реализации таких общих методов государственного контроля и надзора, как анализ полученных результатов в ходе мониторинга и процессуальное (процедурное) документирование контрольно-надзорных мероприятий и контрольно-надзорных действий

(составление акта проверки), а также такие специальные методы, как дистанционный государственный контроль (мониторинг), риск-ориентированный подход, контрольно-надзорные действия в виде инструментального обследования и эксперимента.

Библиографический список

Ожегов С. И. Словарь русского языка. URL: https://slovarozhegova.ru

Перспективные направления правового регулирования использования современных информационных технологий в контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти : библиотека лучших российских и зарубежных практик / А. В. Мартынов [и др.]. Н. Новгород : Изд-во Нижегородского гос. ун-та имени Н. И. Лобачевского, 2020. 227 с.

Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 85–102.

References

Ozhegov S. I. Dictionary of the Russian language. URL: https://slovarozhegova.ru

Prospective tendencies in legal regulation of the use of information technologies for control and supervisory purposes by executive authorities: best Russian and foreign practices: monography / A. V. Martynov [et al.] N. Novgorod : Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod publishing house, 2020. 227 p.

Khabrieva T. Ya., Chernogor N. N. The law in the conditions of digital reality // Journal of Russian Law. 2018. № 1. P. 85–102.

Для цитирования:

Ширеева Е. В. Правовые формы и методы государственного контроля и надзора в сфере обеспечения правопорядка и общественной безопасности в условиях цифровой трансформации органов исполнительной власти // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 350–360. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3724

Recommended citation:

Shireeva E. V. Legal forms and methods for the implementation of state control and supervision for law enforcement and public security in the conditions of the digital transformation of the executive government agency // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 350–360. DOI: https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3724

Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет имени Н. И. Лобачевского

Ширеева Е. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права юридического факультета

E-mail: shireevaekaterina@yandex.ru

Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod

Shireeva E. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department Administrative and Financial Law of the Law Faculty

E-mail: shireevaekaterina@yandex.ru

Правила направления, рецензирования и опубликования научных статей

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. К публикации принимаются материалы, содержащие результаты научных исследований, оформленные в виде полных статей, кратких сообщений, обзоров. В журнале могут быть опубликованы рецензии и материалы-обзоры проведенных научных конференций (форумов, семинаров).

1.2. Содержание присылаемых в редакционную коллегию журнала материалов и их оформление должно соответствовать установленным требованиям (см. сайт журнала: http://www.vestnik.vsu.ru/content/pravo/; http://www.law.vsu.ru/science/publications/vestnik.html).

1.3. Материалы необходимо представлять в редакционную коллегию по почте или по электронной почте. В случае если материал направляется в редакционную коллегию по почте, нужно прилагать электронный носитель, содержащий файл со статьей автора.

1.4. Подписанный автором (соавторами) текст публикации оформляется одним файлом, который содержит следующую информацию и структуру:

– индекс УДК;

– название статьи на русском и английском языках;

– инициалы и фамилия автора (соавторов);

– наименование образовательной, научной или иной организации, в которой автор (соавторы) работает (или занимает соответствующую должность);

– дата направления материала в редакцию журнала;

– аннотация статьи на русском и английском языках;

– ключевые слова на русском и английском языках;

– текст статьи;

– библиографический список на русском и английском языках, который составляется в порядке алфавита из научных источников, приведенных в ссылках по тексту статьи;

– сведения об авторе (соавторах) на русском и английском языках с полным указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого звания, основного места работы, занимаемой должности, адреса электронной почты.

1.5. Для аспирантов и соискателей дополнительно необходимо прислать в редакцию журнала выписку из протокола заседания кафедры (сектора, подразделения организации) о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале или краткий отзыв научного руководителя с рекомендацией опубликования статьи.

1.6. Статьи, направляемые в редакцию, подлежат рецензированию, и в случае положительной рецензии – научному и контрольному редактированию.

1.7. Решение о публикации статьи принимается редакционной коллегией журнала.

1.8. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

2. ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ, НАПРАВЛЯЕМЫХ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

2.1. Текст печатается в текстовом редакторе WinWord шрифтом Times New Roman 14-го кегля (размера) через 1,5 интервала.

2.2. Все поля на листе составляют по 2 сантиметра.

2.3. Объем статьи не должен превышать 16–18 страниц (к сведению: 22 страницы, или 40 000 знаков, включая пробелы и знаки препинания, составляют один печатный лист).

2.4. Сноски оформляются постранично. Нумерация – сквозная.

2.5. Правила оформления сносок – в соответствии с ГОСТом 7.0.5 – 2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления». Во избежание оши

бок редакционная коллегия рекомендует авторам самостоятельно не сокращать сноски, всякий раз приводя полные сведения о цитируемом источнике.

2.6. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

2.7. Наименования организаций, органов государственной власти, учреждений, международных организаций не сокращаются. Все аббревиатуры и сокращения, за исключением общеизвестных, должны быть расшифрованы при первом употреблении в тексте.

2.8. Все таблицы должны быть упомянуты в тексте. Каждая таблица печатается на отдельной странице и нумеруется соответственно первому упоминанию ее в тексте. Каждый столбец (колонка) должен иметь короткий заголовок (в нем могут быть использованы сокращения, аббревиатуры). Разъяснения терминов, аббревиатур помещаются в сноске (примечаниях), а не в названии таблиц. Для сноски применяется символ – *. Если используются данные из другого опубликованного или неопубликованного источника, то приводится полностью его название.

2.9. Схемы и диаграммы должны быть пронумерованы и представлены в виде отдельных файлов.

2.10. Иллюстрации (фотографии) могут быть черно-белыми и цветными, отсканированы с разрешением 300 точек на дюйм и сохранены в отдельном файле в формате tif или jpg.

3. РЕЦЕНЗИРОВАНИЕ МАТЕРИАЛОВ, ПОСТУПАЮЩИХ В РЕДАКЦИЮ

3.1. Все материалы, поступающие в редакцию журнала, соответствующие его тематике, подвергаются рецензированию с целью их экспертной оценки.

3.2. Все рецензенты являются признанными специалистами по тематике рецензируемых материалов.

3.3. Рецензии хранятся в издательстве и в редакции журнала в течение 5 лет.

3.4. Редакция журнала направляет авторам представленных материалов копии рецензий или мотивированный отказ.

4. РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ

4.1. Автор, направляя в журнал текст статьи, обязуется до принятия решения о публикации не представлять идентичный материал другим печатным изданиям.

4.2. В случае если для принятия решения о публикации необходимы познания в узкой области юриспруденции, редакционная коллегия направляет статью для заключения специалистам или экспертам.

4.3. В отдельных случаях возможна доработка (улучшение качества) статьи автором по рекомендации редакционной коллегии. Статья, направленная автору на доработку, должна быть возвращена в исправленном виде вместе с ее первоначальным вариантом в максимально короткие сроки. К переработанной рукописи автору (соавторам) необходимо приложить письмо, содержащее ответы на сделанные редакцией замечания и поясняющее все произведенные в статье изменения.

4.4. Отказ в публикации возможен в случаях:

– несоответствия статьи профилю и специфике журнала;

– грубых нарушений, допущенных при цитировании, в том числе при ссылках на нормы права;

– несоответствия статьи критериям научного уровня и практической полезности;

– отрицательного заключения редакционной коллегии;

– опубликования статьи в иных изданиях или представления статьи для опубликования идентичных материалов в другие издания.

4.5. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

4.6. Мнение редакционной коллегии не всегда может совпадать с точкой зрения автора.

Requirements to the materials directed to an editorial board of the journal for publication

1. GENERAL PROVISIONS

1.1. To the publication the materials containing the results of scientific researches issued in the form of full articles, short messages, reviews are accepted. Reviews and materials reviews of the held scientific conferences (forums, seminars) can be published in the journal.

1.2. The content of the materials sent to the editorial board of the journal and their arrangement must conform to the established requirements (see website: http://www.vestnik.vsu.ru/content/pravo/; http://www.law.vsu.ru/science/publications/vestnik.html).

1.3. Materials should be sent to the editorial board by mail or by e-mail. In case material goes to an editorial board by mail, it is necessary to apply the electronic data storage device containing the file with the author's article.

1.4. The text of the publication signed by the author (coauthors) should be made out by one file which contains the following information and structure:

– UDC identifier;

– article heading in Russian and in English;

– author's (coauthors') initials and surnames;

– name of educational, scientific or other organization where the author (coauthors) works (or holds any appointment);

– date of directing materials to the editorial board of the journal;

– summary of the article in Russian and in English;

– key words in Russian and in English;

– text of article;

– list of bibliography (this list shall be prepared in alphabetical order and contain names of scientific sources mentioned in footnotes);

– data on the author (coauthors) in Russian and in English with the full indication of a surname, name, middle name, academic degree, academic status, primary place of employment, post, e-mail.

1.5. For postgraduate students and degree-seeking students it is also necessary to send an extract from the minutes of chair (sector, division of the organization) about the recommendation of the sent material to publication in the journal or a short response of the research supervisor with the recommendation of publication of article to editorial board of the journal.

1.6. Articles sent to the editorial board shall be reviewed, and in case of the positive review – scientific and control correcting.

1.7. The decision on the publication of the article is made by the editorial board of the journal.

1.8. The publication of articles is free of charge.

2. REQUIREMENTS TO ARRANGEMENT OF THE MATERIALS DIRECTED TO THE EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION

2.1. The text is printed in a text editor of WinWord; font – Times New Roman; size – 14th; interval – 1,5.

2.2. All page-sides shall be 2 centimeters.

2.3. The volume of article shouldn't exceed 16–18 pages (note: 22 pages, or 40 000 symbols, including gaps and punctuation marks, make one printed page).

2.4. References are made out page by page. Numbering goes through.

2.5. References are arranged according to state standard specification 7.0.5 – 2008 "The bibliographic references. General requirements and rules of drawing up". In order to avoid

mistakes the editorial board recommends not to reduce references independently, each time pointing out full data on the citing source.

2.6. All pages of the manuscript should be numbered.

2.7. Names of the organizations, public authorities, institutions, international organizations aren't reduced. All abbreviations and reductions, except for well-known, shall be deciphered at the first use in the text.

2.8. All tables shall be mentioned in the text. Each table is printed on the separate page and numbered according to its first mention in the text. Each column must have short heading (reductions and abbreviations can be used there). Explanations of terms, abbreviations are located in references (notes), but not in the table headings. The symbol – * is applied for references. If data from other published or unpublished source are used, its heading has to be named completely.

2.9. Schemes and charts shall be numbered and submitted in separate files.

2.10. Illustrations (photos) can be black-and-white or colored, scanned with the dimension of 300 dots per inch and kept in the separate file in the tif or jpg format.

3. REVIEWING OF THE MATERIALS COMING TO EDITION

3.1. All materials sent to editorial office of the magazine, corresponding to its subject are exposed to reviewing for the purpose of their expert assessment.

3.2. All reviewers are recognized specialists in subject of the reviewed materials.

3.3. Reviews are stored in the publishing house and in editorial office of the magazine within 5 years.

3.4. Editorial office of the magazine sends the copy of reviews or motivated refusal to authors of the presented materials.

4. THE DECISION TO PUBLISH AND TO REFUSE PUBLICATION

4.1. Sending the article to the journal, the author is obliged not to represent identical material to other publishers before decision on the publication is made.

4.2. The editorial board sends articles for the conclusion to specialists or experts in case if knowledge of narrow area of law is necessary to make decision on the publication.

4.3. According to the recommendation of the editorial board completion (quality improvement) of article by the author is in some cases possible. Article sent to the author to completion has to be returned in the corrected form together with its initial version in the shortest terms. The author (coauthors) needs to attach the letter containing answers to the remarks made by edition and explaining all changes made in article to the processed manuscript.

4.4. Refusal in the publication is possible in cases:

– article's discrepancy to a profile and specifics of the journal;

– the rough violations in citing including references to statute rules;

– article's discrepancy to scientific level and practical usefulness criteria;

– negative conclusion of the editorial board;

– the article (or identical materials) is published or submitted for publication in other printed editions.

4.5. Manuscripts submitted for publication are not returned.

4.6. The opinion of the editorial board does not always coincide with the author's point of view.

ВЕСТНИК
ВОРОНЕЖСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА

СЕРИЯ: ПРАВО. 2021. № 4 (47)

Дата выхода в свет 20.01.2022

Ведущий редактор *Н. Н. Масленникова*
Электронная верстка *Е. Н. Попуга*

Формат 70×100/16.
Уч.-изд. л. 29,0. Усл. п. л. 29,7. Тираж 150 экз. Заказ 512

Издательский дом ВГУ
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10
Отпечатано в типографии Издательского дома ВГУ
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3