

---

---

**ЧЕЛОВЕК И ПРАВО -  
XXI ВЕК**

**AN INDIVIDUAL AND THE LAW -  
XXI CENTURY**

---

---

**Альманах**  
*Института прокуратуры  
Саратовской государственной юридической академии*

*Saratov State Law Academy Institute of Prosecution*  
**Альманах**

*Выходит 4 раза в год*

**2024**

*Выпуск 2*

*Issue 2*

ISSN 2949-1703

**Учредитель** – Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия». 410056, г. Саратов, ул. им. Чернышевского Н.Г., зд. 104, стр. 3.

Электронная версия размещена на официальном сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: <http://www.csgya.pf/gu/xxi-vek>

*Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций 10 мая 2023 г. ПИ № ФС77-85274.*

Адрес редакции: 410056, г. Саратов, ул. им. Чернышевского Н.Г., зд. 104, стр. 3.  
Телефон: (8452) 29-90-75  
E-mail: [almanahip@yandex.ru](mailto:almanahip@yandex.ru)

Редактор-корректор: *Т.А. Поршакова*  
Компьютерная верстка, дизайн обложки *О.А. Фальян*

Подписано в печать 24.06.2024. Дата выхода в свет 28.06.2024. Формат 70×100<sup>1/16</sup>.  
Бумага офсетная. Гарнитура Liberation. Печать офсетная.  
Усл. печ. л. 5,05. Уч.-изд. л. 2,95. Тираж 950 экз. Заказ № 268.

Издательство Саратовской государственной юридической академии.  
410028, г. Саратов, ул. им. Чернышевского Н.Г., 135.

Отпечатано в типографии издательства  
Саратовской государственной юридической академии.  
410056, г. Саратов, ул. им. Чернышевского Н.Г., зд. 104, стр. 3.

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

**Спесивов Н.В.** директор Института прокуратуры Саратовской государственной юридической академии, к.ю.н., доцент.

ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

**Швецова И.В.** заместитель директора Института прокуратуры по научной работе Саратовской государственной юридической академии, старший преподаватель.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

**Ильгова Е.В.** ректор Саратовской государственной юридической академии, к.ю.н., доцент;

**Мацкевич И.М.** ректор Университета прокуратуры РФ, старший советник юстиции, д.ю.н., профессор;

**Белюсов С.А.** проректор по научной работе, заведующий кафедрой теории государства и права Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор;

**Гулягин А.Ю.** прокурор Тамбовской области, д.ю.н.;

**Гончаров М.В.** проректор по учебной работе и цифровой трансформации Уральского государственного юридического университета имени В.Ф. Яковлева, к.ю.н.;

**Соколов А.Ю.** директор Саратовского филиала Института государства и права Российской академии наук, заведующий кафедрой административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор.

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

**Абанина Е.Н.** заведующий кафедрой земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н.;

**Акимова М.А.** председатель четвертого судебного состава Двенадцатого арбитражного апелляционного суда, доцент кафедры международного права Саратовской государственной юридической академии, к.ю.н.;

**Ананьева А.А.** заведующий кафедрой гражданского права Российского государственного университета правосудия, д.ю.н.;

**Амирбеков К.И.** заведующий отделом научного обеспечения организации прокурорской деятельности НИИ Университета прокуратуры РФ, государственный советник юстиции 3-го класса, д.ю.н.;

**Афанасьев С.Ф.** директор Института правотворчества и правового прогнозирования, заведующий кафедрой арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор, судья в отставке;

**Балашова Е.Ю.** профессор кафедры иностранных языков Саратовской государственной юридической академии, д.ф.н.;

**Блинов А.Г.** заведующий кафедрой уголовного и уголовно-исполнительного права Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор;

**Богачева Е.А.** доцент кафедры иностранных языков Саратовской государственной юридической академии, к.п.н.;

**Боярская Ю.Н.** доцент кафедры гражданского права Саратовской государственной юридической академии, к.ю.н., доцент;

- Бытко С. Ю.** профессор кафедры прокурорского надзора и криминологии Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н.;
- Варыгин А.Н.** заведующий кафедрой прокурорского надзора и криминологии Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор;
- Воротников А.А.** профессор кафедры теории государства и права Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор;
- Ворошилова С.В.** профессор кафедры истории государства и права Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор;
- Залужный А.Г.** профессор кафедры национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, д.ю.н., профессор, старший советник юстиции;
- Заметина Т.В.** заведующий кафедрой конституционного права имени профессора И.Е. Фарбера и профессора В.Т. Кабышева Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор;
- Исаенкова О.В.** заведующий кафедрой гражданского процесса Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор;
- Ковалева Н.Н.** руководитель департамента права цифровых технологий и биоправа факультета права НИУ ВШЭ, д.ю.н., профессор;
- Комбарова Е.В.** доцент кафедры конституционного права имени профессора И.Е. Фарбера и профессора В.Т. Кабышева Саратовской государственной юридической академии, к.ю.н.;
- Коновалов И.Н.** профессор кафедры философии Саратовской государственной юридической академии, д.и.н., профессор;
- Лопашенко Н.А.** профессор кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор, заслуженный юрист РФ;
- Манова Н.С.** заведующий кафедрой уголовного процесса Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор;
- Никитин А.А.** профессор кафедры теории государства и права Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н.;
- Покачалова Е.В.** заведующий кафедрой финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор;
- Пырков И.В.** профессор кафедры русского языка и профессиональной коммуникации Саратовской государственной юридической академии, д.ф.н.;
- Соловых С.Ж.** заведующий кафедрой гражданского права Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н.;
- Соловьева Т.В.** профессор кафедры гражданского процесса Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н.;
- Титов А.А.** советник РНКБ Банка (ПАО), помощник члена Общественной палаты РФ, к.ю.н.;
- Чаннов С.Е.** заведующий кафедрой информационного права и цифровых технологий Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор;
- Шапиро Л.Г.** заведующий кафедрой криминалистики Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н.

## СОДЕРЖАНИЕ

- Состояние и перспективы развития российского законодательства**
- 6** Воробьева Д.С., Матюшкин М.С., Пушкина А.А.  
Проблемы рассмотрения обращений граждан органами прокуратуры
- 12** Грачева О.А., Кравцов Е.О.  
Выявление органами прокуратуры коррупционных факторов как эффективный способ противодействия коррупционной преступности
- 21** Потапенко П.Г.  
Необходимо ли реформировать уголовное преследование в России: новый подход к регламентации в уголовно-процессуальном законе института подозрения (часть 2)
- 29** Романова В.С.  
Нетипичный подход к возмещению ущерба, причиненного преступлениями
- 34** Сорокина Ю.В., Сорокина М.А.  
К вопросу о переходе невостребованных земельных долей в собственность муниципальных образований
- Взгляд молодых ученых**
- 39** Жуков И.И.  
Территория размещения отходов недропользования: земельный и гражданско-правовой аспекты
- 45** Маршанкулова Р.Е.  
Некоторые проблемы правового регулирования служебных споров как способа защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства
- 51** Развина Ю.О.  
Основные направления совершенствования механизма проведения посттаможенного контроля на территории Евразийского экономического союза в условиях цифровизации

# СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

*Д.С. Воробьева,*

старший преподаватель  
кафедры административного  
и муниципального права  
имени профессора  
Василия Михайловича Манохина  
Саратовской государственной  
юридической академии

*М.С. Матюшкин,*

*А.А. Пушкина,*  
обучающиеся 2 курса  
Института прокуратуры  
Саратовской государственной  
юридической академии

## ПРОБЛЕМЫ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ

В современном обществе органы прокуратуры играют значимую роль в обеспечении соблюдения законности и защите прав и интересов граждан. Одним из важных направлений их работы является рассмотрение обращений граждан. Однако в процессе рассмотрения обращений возникают различные проблемы, с которыми сталкиваются как сами граждане, так и представители органов прокуратуры.

В Российской Федерации существует установленная законом процедура разрешения обращений граждан и организаций в органах публичной власти, направленная на защиту и восстановление их прав. Постулируемое в ст. 33 Конституции РФ [1] право

граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления признается в качестве действенной возможности их участия в публичном управлении, а также инструментом взаимодействия граждан и власти.

Важность деятельности прокуратуры в отношении анализа обращений от населения невозможно переоценить. Генеральный прокурор РФ И. В. Краснов в одном из своих выступлений подчеркивал, что такие обращения служат ключевым средством восстановления нарушенных гражданских прав, они часто выявляют самые остро стоящие вопросы, которые беспокоят общественность [2].

В Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре РФ) [3] полномочиям органов прокуратуры по рассмотрению и разрешению поступающих обращений посвящена ст. 10, ч. 2 которой устанавливает, что данные обращения подлежат рассмотрению в соответствии с установленными федеральным законодательством порядком и сроками.

К числу таких федеральных законов относится Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – ФЗ № 59) [4]. При рассмо-

трении обращений прокуроры также руководствуются Инструкцией о приеме обращений граждан в органах прокуратуры, утвержденной Приказом Генеральной прокуратуры РФ от 30 января 2013 г. № 45 (далее – Инструкция) [5]. Нормы федерального закона имеют приоритетное значение по отношению к подзаконным нормативным актам, последние должны соответствовать первым (в случае их противоречия друг другу применению подлежат нормы закона (ч. 5 ст. 76 Конституции РФ)). Однако, как показывает анализ положений Инструкции, существует ряд противоречий, «не полное ... <е> ... соответствие нормам федерального законодательства» [6, с. 60].

В п. 2.4 Инструкции говорится о том, что «... не допускается передача обращения на разрешение лицу, чьи действия и (или) решения обжалуются», в то время как ч. 6 ст. 8 ФЗ № 59 и ч. 5 ст. 10 Закона о прокуратуре РФ запрещают перенаправлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуются, то есть норма закона является более широкой и предусматривает запрет пересылки обращения в целом в орган, на действия (бездействие) которого подается жалоба, а не только конкретному должностному лицу. При-

мечательно, что в п. 3.7 Инструкции уже содержится норма, соответствующая положениям федерального закона и даже расширяющая ее, включая в число субъектов, пересылка обращений к которым на них же самих не допускается, организации. А.А. Гришковец [7, с. 122–124], Н.Л. Пешин и В.В. Стрельников [6, с. 58–59] указывают на то, что проблема необоснованного перенаправления обращений, поступающих в органы прокуратуры, является злободневной, «...отсутствие четкой регламентации причин перенаправления прокуратурой обращений в другие государственные и муниципальные органы власти» является самым главным недостатком Инструкции [6, с. 58].

На наш взгляд, в основу такого критерия должен быть положен подход, который отразил еще в 1970-х гг. А.Д. Берензон, о том, что «...прокуратура относится к числу ... органов, на которые возложены функции направления и координации деятельности других государственных органов и наблюдения (слежения, контроля) за ними» [8, с. 161–162]. Таким образом, в случае поступления жалоб на деятельность иных властных органов, они должны подлежать рассмотрению органами прокуратуры. На законодательном уровне (Закон о прокуратуре РФ, ФЗ № 59) возможно закрепление так называемого прин-

ципа соблюдения претензионного порядка – перед обращением в органы прокуратуры обязательно направление жалобы непосредственно в тот орган/организацию, действия (бездействие) которых обжалуются.

Особенностью Инструкции является возможность передачи обращений в нижестоящие органы прокуратуры: обращения, решения по которым не принимали руководители нижестоящих прокуратур, переадресовываются им, при этом в основу положен принцип компетенции – обращение подлежит рассмотрению в том органе прокуратуры, к компетенции которого отнесено решение соответствующего вопроса (п. 3.1, 3.2, 3.4). Оговаривается, что жалобы на прокуроров субъектов РФ передаются для разрешения в главные управления и управления Генеральной прокуратуры РФ (п. 3.10). В то же время в п. 3.16 Инструкции, раскрывающем виды обращений, подведомственных прокурорам субъектов РФ, не названы жалобы на районных и приравненных к ним прокуроров, однако частично данный вопрос разрешен в п. 6.5 Инструкции, устанавливающей, что повторные обращения, решения по которым были приняты руководителем соответствующей прокуратуры, подлежат направлению для рассмотрения в вышестоящую прокуратуру. На наш взгляд, данное



положение нуждается в отдельном закреплении также в п. 3.16 Инструкции.

Прокуратура РФ, как и любой другой федеральный орган власти, – это единая вертикаль федеральной централизованной системы органов (ч. 1 ст. 129 Конституции РФ), основанная на принципе единоначалия. В связи с этим жалобы на деятельность отдельных работников подаются прокурору соответствующего органа прокуратуры, где служит данный работник. В случае неудовлетворения результатами ее рассмотрения – вышестоящему прокурору.

Еще одним несоответствием Инструкции положениям ФЗ № 59 является возможность дальнейшего продления срока рассмотрения обращений граждан (п. 5.8). ФЗ № 59 не содержит понятий «первичное продление срока» и «дальнейшее продление срока», отмеченных в Инструкции. «Такая трактовка допускает возможность продления сроков свыше установленных законом 30 дней», – небезосновательно замечают Н.Л. Пешин и В.В. Стрельников [6, с. 52]. В связи с этим рассматриваемая норма Инструкции нуждается в уточнении.

«... Деятельность органов прокуратуры по рассмотрению обращений нередко становится предметом судебного контроля», – указывает М.Н. Мирошниченко [9, с. 61]. В большинстве случаев такие ад-

министративные искивые заявления со стороны граждан и иных лиц остаются без удовлетворения, однако есть и обратные примеры. Типичными ошибками, допускаемыми прокурорами, являются «... несоблюдение сроков и порядка рассмотрения обращений, в том числе оставление обращения без рассмотрения; неправомерная переадресация обращений в иные органы, в том числе решения которых обжалуются ...; немотивированность ответа, безосновательный отказ в удовлетворении правомерных требований, неразъяснение заявителю порядка обжалования принятого решения и права на обращение в суд и др.» [9, с. 62].

Для решения обозначенных проблем А.А. Гришковец предлагает, например, обязательное «... привлечение прокурора к дисциплинарной ответственности за ненадлежащее рассмотрение обращения гражданина в случае, если впоследствии гражданин обратился в суд, и суд его требования удовлетворил» [7, с. 133], что будет способствовать более ответственному отношению прокуроров всех уровней к своим полномочиям по рассмотрению обращений граждан. М.Н. Мирошниченко указывает на необходимость разъяснений Верховным Судом РФ и совершенствования законодательства в рассматриваемой сфере правоотношений [9, с. 63, 66].

На наш взгляд, во внесении изменений нуждаются положения федерального законодательства, регламентирующие порядок перенаправления прокуратурой обращений в другие органы публичной власти, в частности, закрепление так называемого принципа соблюдения претензионного порядка, согласно которому перед обращением в органы прокуратуры обязательно направление жалобы непосредственно в орган/организацию, чьи действия (бездействие) обжалуются.

В уточнении также нуждаются положения Инструкции либо требуется внесение изменений в ФЗ № 59, Закон о прокуратуре РФ в части закрепления понятий «первичное продление срока» и «дальнейшее продление срока» рассмотрения обращений. Возможно, имеется в виду передача обращения по подведомственности, в том числе в органах прокуратуры – из одного звена в другое. В этом случае необходимо либо решить вопрос о приостановлении течения срока рассмотрения обращения, либо, что

представляется более правильным, начинать исчисление установленных законом сроков заново. Следует учитывать, что решение вопроса о перенаправлении обращения по подведомственности должно решаться в семидневный срок со дня его регистрации и не подлежит продлению в соответствии с требованиями ФЗ № 59 (ч. 3 ст. 8).

Необходимо улучшить информирование граждан о процедуре рассмотрения обращений, сократить сроки рассмотрения и повысить эффективность реагирования на них. Для реализации указанных задач перспективным видится также более широкое использование единой специализированной электронной платформы для приема и рассмотрения обращений граждан через Единый портал государственных (муниципальных) услуг, что ускорит процесс обработки запросов и обеспечит большую прозрачность взаимодействия органов публичной власти, в том числе органов прокуратуры, с гражданами.

### Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.) // Рос. газ. 1993. № 237; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата опубликования: 06.10.2022).
2. Доклад Генерального прокурора РФ И.В. Краснова на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/interviews-and-presentations?item=73355996> (дата обращения: 29.04.2024).

3. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 25 декабря 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47, ст. 10; 2024. № 1, ст. 40.

4. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке обращений граждан Российской Федерации» (в ред. от 4 августа 2023 г.) // СЗ РФ. 2006. № 19, ст. 2060; 2023. № 32, ст. 6212.

5. Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации. Утв. Приказом Генпрокуратуры России от 30 января 2013 г. № 45 (в ред. от 28 сентября 2021 г.) // СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения: 29.04.2024).

6. *Пешин Н.Л., Стрельников В.В.* Административно-правовые проблемы рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры РФ // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2020. № 5. С. 49–61.

7. *Гришковац А.А.* Актуальные проблемы рассмотрения в органах прокуратуры заявлений, жалоб и иных обращений граждан и возможные пути их оптимального решения // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 3. С. 118–135.

8. *Евдокимов В.Б., Игонина Н.А.* Конституционная модернизация и прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Журнал российского права. 2021. Т. 25, № 12. С. 157–170.

9. *Мирошниченко М.Н.* Проблемы правоприменения по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов прокуратуры при рассмотрении обращений // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2022. № 5 (91). С. 60–66.

## ВЫЯВЛЕНИЕ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ КОРРУПЦИОГЕННЫХ ФАКТОРОВ КАК ЭФФЕКТИВНЫЙ СПОСОБ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИОННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ

**В** современных реалиях особое значение приобретает антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов, а также иных документов с целью выявления положений, которые могут способствовать появлению благоприятных для проявления коррупции условий.

Международные правовые акты играют ключевую роль в установлении правового регулирования противодействия коррупции. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции Федеральным законом от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции». Данная Конвенция содержит в себе основные принципы и направления противодействия коррупции, механизмы борьбы с ней со стороны общества и государства, а также раскрывает вопросы взаимодействия государств в исследуемой сфере.

Противодействие коррупции выступает основным направлением деятельности не только всего международного сообще-

*О.А. Грачева,*  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры  
прокурорского надзора  
и криминологии  
Саратовской государственной  
юридической академии

*Е.О. Кравцов,*  
обучающийся 4 курса  
Института прокуратуры  
Саратовской государственной  
юридической академии

ства, но и отдельных государств, в том числе Российской Федерации. В России основным нормативным правовым актом в исследуемой сфере является Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ). В соответствии с ним одной из мер профилактики коррупции является антикоррупционная экспертиза правовых актов и проектов правовых актов. На сегодняшний день антикоррупционная экспертиза является основным инструментом борьбы с коррупцией, который помогает предотвратить различные злоупотребления со стороны органов государственной власти и должностных лиц.

Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ) устанавливаются правовые и организационные основы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Исходя из положений Федерального закона № 172-ФЗ, главная цель данной экспертизы заключается в выявлении наличия в нормативных правовых актах и их проектах коррупциогенных факторов и дальнейшее их устранение. Согласно действующему

законодательству РФ коррупциогенными факторами являются «положения нормативных правовых актов и их проектов, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения; возможность необоснованного применения исключений из общих правил; положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые либо обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции». Другими словами коррупциогенные факторы могут быть определены как недостатки в нормах и правовых формулах, создающие условия для распространения коррупции.

В целях реализации Федерального закона № 172-ФЗ, как отмечает М.А. Семерентьева и М.А. Махотенко, «деятельность по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению ее причин, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных деликтов, является одной из важнейших отраслей прокурорского надзора» [1, с. 400].

Это, безусловно, так, поскольку одним из активных субъектов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов является прокуратура.

Прокуратура РФ играет значительную роль в проведении ан-

तिकоррупционной экспертизы, поскольку она является единственным субъектом, который в силу возложенных на него полномочий вправе требовать устранения выявленных коррупциогенных факторов от субъектов правотворчества. Остальные субъекты антикоррупционной экспертизы вправе давать лишь рекомендации. Законодатель наделяет прокурора правом обратиться в суд по данному вопросу.

Прокуратурой Саратовской области в 2023 г. была проведена антикоррупционная экспертиза свыше 10 тыс. нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления. В рамках проведенной экспертизы было выявлено 872 коррупциогенных фактора. По результатам изучения проектов нормативных правовых актов установлено 435 коррупциогенных факторов. По инициативе органов прокуратуры за 2023 г. из нормативных правовых актов исключено 1 106 коррупциогенных факторов. Приведенные статистические данные свидетельствуют о наличии системных недостатков, допущенных в процессе нормотворчества. Это существенная проблема, требующая своевременного принятия решения прокурором относительно выбора соответствующих мер реагирования, необходимых для исключения незаконных положений из правовых актов органами прокуратуры.

Прокуроры в ходе осуществления своих полномочий проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов по вопросам, касающимся прав, свобод и обязанностей человека и гражданина; государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетной, налоговой, земельной, градостроительной и других сфер законодательства; социальных гарантий лицам, замещающим государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

Как отмечают К.В. Егорова и А.С. Зелепукина, «к нормативно-правовым актам, которые подлежат антикоррупционной экспертизе органов прокуратуры, относятся:

- подзаконные нормативно-правовые акты федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц;
- законы органов представительной (законодательной) государственной власти субъектов РФ;
- подзаконные нормативно-правовые акты органов представительной и исполнительной государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц;
- нормативно-правовые акты представительных и исполнительных органов муниципальных образований, а также глав администра-

ций муниципальных образований» [2, с. 97].

В соответствии с Приказом Генпрокуратуры России от 10 октября 2022 г. № 581 «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции» (далее – Приказ Генпрокуратуры России № 581) прокуроры во время проведения антикоррупционной экспертизы должны обращать внимание на то, что она осуществляется в соответствии с пределами их полномочий в отношении поднадзорных органов на постоянной основе. Прокуроры обязаны взаимодействовать с другими субъектами антикоррупционной экспертизы, включая независимых экспертов.

Основным документом, который необходим прокурору в процессе осуществления полномочий по выявлению и устранению коррупциогенных факторов, является Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 (далее – Методика). В юридической литературе данный документ подвергается существенной критике. О.Н. Чистотина считает, что «Методика не содержит никаких методов практического выявления коррупциогенных

факторов, а также указаний на то, как действовать уполномоченным органам при анализе нормативного акта на коррупциогенность» [3, с. 100]. Безусловно, данное обстоятельство препятствует проведению антикоррупционной экспертизы надлежащим образом. Отсюда следует, что на сегодняшний день законодательство РФ нуждается в разработке полноценной Методики, определяющей четко выстроенную последовательность действий уполномоченных органов по проведению указанной экспертизы.

О необходимости совершенствования Методики антикоррупционной экспертизы рассуждают многие исследователи. И.И. Кучеров указывает на то, что на сегодняшний день «не учитываются такие системные коррупциогенные факторы, как недостаточность положений и контроль деятельности должностных лиц, притязание должностных лиц на материальное обеспечение реализации своих полномочий за счет заявителя, нарушение баланса интересов и др.» [4, с. 74].

Как отмечает Э.Р. Исламова, «в действующем законодательстве отсутствует четкое определение предмета антикоррупционной экспертизы» [5, с. 662]. Стоит отметить, что мы полностью разделяем данную позицию, в связи с чем продемонстрируем данную проблему на конкретных правовых нормах.

В соответствии со ст. 9.1. Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) прокурор в ходе осуществления своих полномочий проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов. Стоит обратить внимание на положения Приказа Генерального прокурора РФ № 581, в котором упоминается исключительно об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов без указания на проведение такой экспертизы в отношении их проектов.

Таким образом, можно сделать вывод, что прокуратура вправе проводить антикоррупционную экспертизу лишь нормативных правовых актов. Однако в соответствии с ч. 1 ст. 3 Федерального закона № 172-ФЗ антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) проводят прокуратура РФ, федеральные органы исполнительной власти в области юстиции, а также иные органы, организации и их должностные лица. Обратим внимание также на содержание ст. 6 Федерального закона № 273-ФЗ, согласно которой антикоррупционная экспертиза проводится не только в отношении нормативных правовых актов, но и их проектов.

В настоящее время действительно законодатель не разработал

унифицированный подход к определению предмета антикоррупционной экспертизы. Считаем целесообразным устранить данный законодательный пробел путем внесения изменений в наименование ст. 9.1 Закона о прокуратуре, изложив его как «Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Кроме того, ч. 1–3 ст. 9.1 указанного Закона необходимо дополнить словами следующего содержания: «проекты нормативных правовых актов».

Закон о прокуратуре предусматривает, что требование прокурора об изменении нормативного правового акта подлежит обязательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом. Как отмечает Э.А. Хохрякова, «указанную норму необходимо дополнить, регламентировав обязательное исполнение данного требования» [6, с. 93]. На наш взгляд, такое предложение не является эффективным и рациональным, в связи с тем, что ст. 6 Закона о прокуратуре устанавливает, что требования прокурора, вытекающие из его полномочий, подлежат безусловному исполнению. Указанная правовая норма дает прокурорам право рассмотреть возможность привлечения виновных лиц к предусмотренной действующим законодательством РФ ответствен-



ности в случае неисполнения ими законных требований.

Обратимся к Постановлению Усть-Илимского городского суда Иркутской области от 25 августа 2023 г. по делу № 5-163/2023. Усть-Илимской межрайонной природоохранной прокуратурой в ходе проведения антикоррупционной экспертизы одного из постановлений местной администрации выявлены положения, которые в соответствии с Методикой являются коррупционными факторами.

Усть-Илимским межрайонным природоохранным прокурором главе администрации муниципалитета внесено требование об изменении нормативного правового акта, а именно внесении изменений в муниципальный нормативный правовой акт. Требования прокурора в установленный срок не исполнены, изменения не внесены.

Суд, рассматривая материалы дела, постановил, что должностное лицо, а именно главу администрации, признать виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 17.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (далее – КоАП РФ).

Прокурор, вынося требование об изменении нормативного правового акта, обязан указать в нем конкретные предложения по спо-

субу устранения коррупционных факторов. Например, разработать и принять иной нормативный правовой акт, устраняющий коррупционный фактор; внести изменения в данный нормативный правовой акт; отменить нормативный правовой акт полностью или в его части.

Порядок адресации, срок рассмотрения требования прокурора аналогичен протесту прокурора, приносимому в соответствии со ст. 23 Закона о прокуратуре. Требование прокурора должно быть рассмотрено в течение 10 дней с момента его поступления. Примечательно то, что прокурор не имеет права сократить законодательно установленный срок рассмотрения данного акта реагирования. В случае, если требование прокурора направлено в законодательный (представительный) орган субъекта РФ или местного самоуправления, оно должно быть рассмотрено на ближайшем заседании такого органа.

Прокурор должен занимать активную позицию при рассмотрении таких требований, поскольку они обязаны детально разъяснить иным органам, организациям и должностным лицам возможные негативные последствия от применения спорных нормативных правовых актов, которые содержат в себе коррупционные факторы.

Несмотря на то что Закон о прокуратуре в качестве альтернативы

требованиям об изменении нормативного правового акта рассматривает обращение прокурора в суд, Приказ Генпрокуратуры России № 581 закрепляет, что в обязательном порядке прокурор должен соблюсти процедуру первоначального внесения соответствующего требования. В контексте данного вопроса одной из основных проблем правоприменительной практики является отсутствие материальных и процессуальных норм, которые бы позволяли ставить в заявлении вопросы, тождественные изложенным в требовании. В связи с этим «при обращении в соответствующий суд коррупциогенный фактор выступает как сопутствующий в акте, вопрос о признании недействующим которого полностью (частично) ставит прокурор перед судом общей юрисдикции или арбитражным судом» [7, с. 227].

При выявлении нарушений исполнения антикоррупционного законодательства прокурорский работник должен руководствоваться всеми доступными для него мерами прокурорского реагирования. Речь идет не только о вынесении требований и последующем обращении в суд, но и о таких актах, как:

- представление об устранении нарушений закона (ст. 24 Закона о прокуратуре) – в случае постановления, по результатам обобщения негативно складывающейся нор-

мотворческой практики, вопроса об устранении причин и условий, способствующих системному включению коррупциогенных факторов в нормативные правовые акты, а также в конкретных ситуациях, когда нарушаются положения Закона о прокуратуре о сроках и порядке рассмотрения, уведомлении прокурора о результатах рассмотрения требования;

- предостережение о недопустимости нарушения закона (ст. 25.1 Закона о прокуратуре) – в случае, если имеются сведения о планировании издании должностным лицом нормативного правового акта, содержащего коррупциогенные факторы.

В рамках исследуемой темы отметим также, что прокуратура не только является субъектом антикоррупционной экспертизы, но и осуществляет проверку исполнения законодательства в отношении проведения данной экспертизы органами правотворчества.

Как отмечает И.А. Селивановская, «целью проведения проверок является наличие или отсутствие распорядительных документов по организации проведения антикоррупционной экспертизы, вопросам мониторинга применения принятых нормативных правовых актов, а также целый ряд иных имеющих значение для выявления коррупциогенных факторов и нарушений за-

конодательства о противодействии коррупции обстоятельств» [8, с. 64].

Должностные лица органов прокуратуры должны нести аналогичную ответственность за соблюдение «чистоты» при разработке и принятии нормативных правовых актов, как и другие участники процесса нормотворчества. К такой категории лиц относятся не только те, кто непосредственно участвует в разработке и принятии нормативного правового документа, но и независимые эксперты и экспертные организации.

Подводя итог вышеизложенному, сделаем вывод, что в условиях развития современного российского государства коррупция во всех ее видах дестабилизирует влияние на все сферы деятельности как личности, так и общества в целом. Наиболее действенной мерой по борьбе с рассматриваемым явлением становится разработка системы превентивных мер – антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов – основной целью

которой будет являться выявление коррупциогенных факторов в законодательстве.

Одним из активных субъектов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов является прокуратура, которая играет важную роль в данном процессе. Это связано с тем, что у прокуратуры имеется большой практический опыт по эффективному выявлению коррупциогенных факторов. В ходе исследования была обозначена необходимость внесения законодательных изменений ввиду отсутствия единого подхода к определению предмета антикоррупционной экспертизы органами прокуратуры. В связи с этим считаем целесообразным изложить наименование ст. 9.1 Закона о прокуратуре как «Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Кроме того, ч. 1–3 ст. 9.1 указанного Закона дополнить словами: «проекты нормативных правовых актов».

### **Библиографический список**

1. Семерентьева М.А., Махотенко М.А. Роль прокурорского надзора в обеспечении законности управления публичной собственностью: практика Ростовской области // Интеллектуальные ресурсы – региональному развитию. 2020. № 2. С. 413–418.
2. Егорова К.В., Зелепукина А.С. Роль прокуратуры в антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов // Молодежь и наука 2023: к вершинам познания: сборник статей IV Междунар. науч.-практ. конф. Петрозаводск, 2023. С. 92–99.

---

3. *Чистотина О.Н.* Проблемы реализации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // *Человек: преступление и наказание.* 2015. № 4 (91). С. 100–103.

4. *Современные юридические и медиатехнологии противодействия коррупции в Российской Федерации: науч. пособие / отв. ред. И.И. Кучеров.* М.: Инфотропик Медиа, 2021. 168 с.

5. *Исламова Э.Р.* Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в Российской Федерации и Кыргызской Республике: сравнительно-правовой анализ // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения.* 2015. № 4 (53). С. 112–116.

6. *Хохрякова Э.А.* Проведение антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов органами прокуратуры: постановка проблемы // *Правопорядок: история, теория, практика.* 2018. № 3 (18). С. 93–96.

7. *Винокуров Ю.Е.* Прокурорский надзор: учебник для вузов. М.: Юрайт, 2024. 414 с.

8. *Селивановская И.А.* Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов как один из механизмов противодействия коррупции // *Российский следователь.* 2022. № 11. С. 64–68.

*П.Г. Потапенко,*

главный специалист управления безопасности  
ООО «БЭСТ Консалтинг» (Москва),  
пенсионер органов прокуратуры РФ,  
советник юстиции

## НЕОБХОДИМО ЛИ РЕФОРМИРОВАТЬ УГОЛОВНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ В РОССИИ: НОВЫЙ ПОДХОД К РЕГЛАМЕНТАЦИИ В УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОМ ЗАКОНЕ ИНСТИТУТА ПОДОЗРЕНИЯ (ЧАСТЬ 2)

Гармонично вписать нуждающиеся в совершенствовании и качественно иной регламентации нормы института подозрения в существующую систему уголовно-процессуальных норм вряд ли получится. В связи с этим в законе нужно менять не только регламентацию норм, посвященных функции уголовного преследования, но и выработать новую концепцию досудебного судопроизводства в целом. Одними из первых, кто еще в 1990–2000-х гг. указывали на необходимость реформирования функции уголовного преследования были Б.Я. Гаврилов [1, с. 50–53; 2, с. 10–13; 3, с. 32], Ю.В. Козубенко [4, с. 235], О.Д. Жук [5, с. 8], А.Г. Халиулин [6, с. 37]. На наш взгляд, реформирование досудебного уголовного судопроизводства следует начинать со стадии возбуждения уголовного дела. Факт регистрации сообщения о преступлении следует рассматривать как начало производства по уголовному делу. Он является отправной точкой в схеме предлагаемой концепции реформирования стадии досудебного судопроизводства, которая выглядит следующим образом (см. рис. 1 на с. 22).

С учетом существующей системы досудебного уголовного судопроизводства полностью отказываться от функции, которую в данный момент выполняет стадия возбуждения уголовного дела, было бы неправильно, так как именно в данной стадии разрешается первичный вопрос: содержатся ли в деянии признаки состава преступления. Указанную стадию, на наш взгляд, нужно качественно реформировать. В связи с этим мы предлагаем вернуться

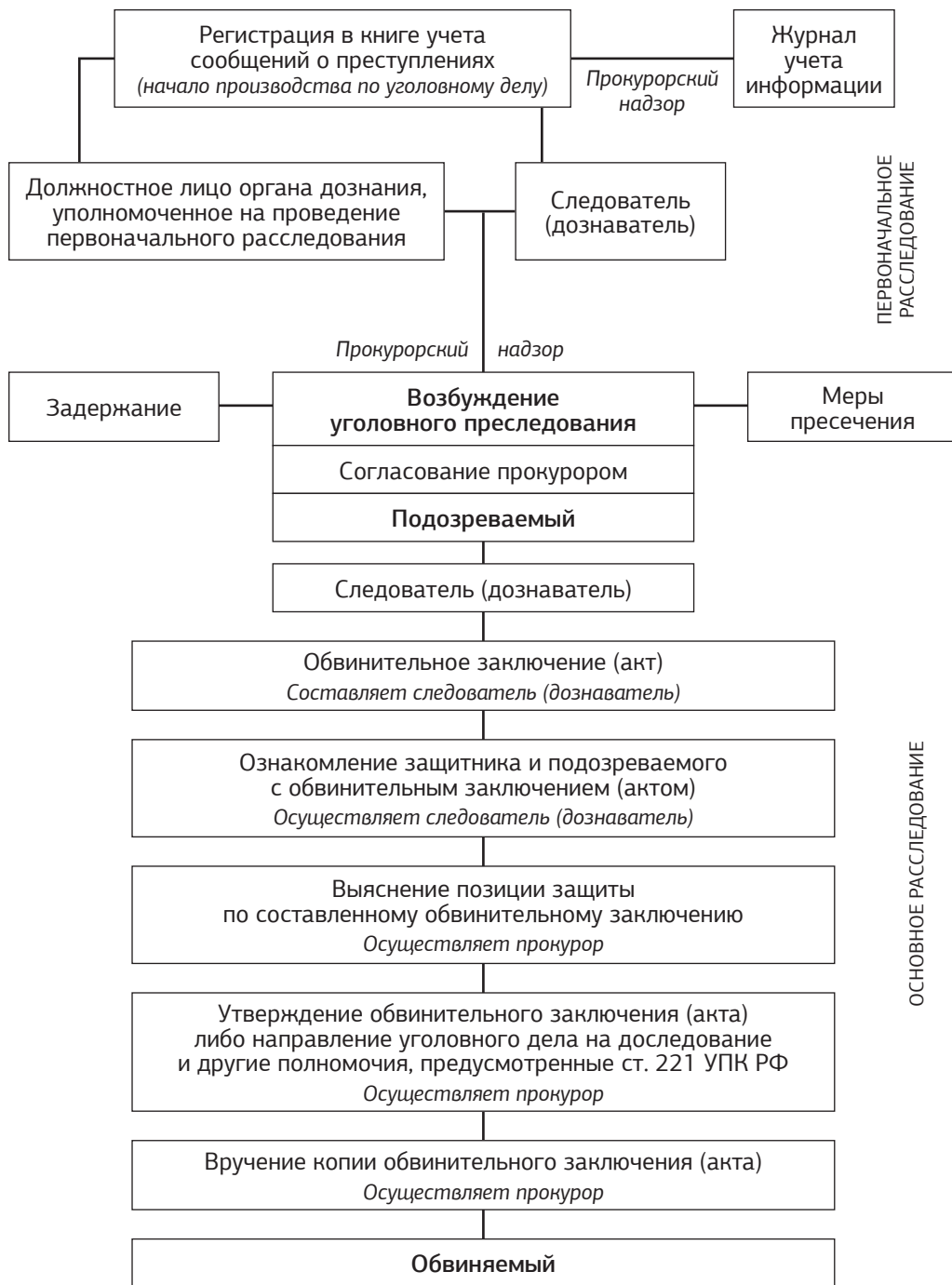


Рис. 1 Концепции реформирования стадии досудебного судопроизводства по схеме: «сообщение о преступлении – возбуждение уголовного преследования – обвинительное заключение»

к ранее существующей системе регистрации сообщений о преступлениях и предусмотреть ведение книги учета сообщений о преступлениях (КУСП) и журнала учета информации (ЖУИ). В книге учета сообщений о преступлениях регистрировать только сообщения о преступлениях, предусмотренные ст. 140 УПК РФ в качестве поводов к возбуждению уголовного дела, а в журнале учета информации регистрировать сообщения об административных правонарушениях и иную информацию, не содержащую в себе признаки преступления либо требующую дополнительной проверки. В законе следует предусмотреть возможность составления и регистрации в КУСП рапорта об обнаружении признаков преступления при их обнаружении сотрудником полиции в ходе проверки информации, первоначально зарегистрированной в ЖУИ. Аналогичный порядок в настоящее время существует в системе органов МЧС РФ, в которой предусмотрено ведение КУСП и журнала регистрации правонарушений (ЖРП), где регистрируется любая информация, не содержащая в себе признаки преступлений и не требующая проведения проверки в порядке ст. 144, 145 УПК РФ.

Регистрацию сообщений о преступлении в КУСП необходимо рассматривать как момент начала

производства первоначального расследования по уголовному делу. Представляется, что механизм регистрации сообщений о преступлении и начала досудебного расследования должен быть обеспечен надлежащим прокурорским надзором. В уголовно-процессуальном законе должна быть регламентирована обязанность органа дознания соответствующего ведомства на начальном этапе досудебного расследования (после регистрации сообщения) передать информацию о регистрации сообщения в КУСП прокурору в течение трех часов с момента регистрации посредством электронной почты либо на бумажном носителе. Факт регистрации сообщения о преступлении в КУСП соответствующего территориального отдела полиции должен незамедлительно отражаться в электронном виде на сервере Информационного центра Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации (ИЦ ГУ МВД РФ) по соответствующему субъекту РФ.

Каждый горрайпрокурор и его заместитель, курирующий осуществление прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания, в режиме реального времени должны быть обеспечены доступом к серверам ИЦ ГУ МВД РФ соответствующего субъекта РФ, на которых должна будет в электронном виде

осуществляется фиксация регистрации сообщений о преступлениях в КУСП территориальных отделов органов полиции. Своевременное информирование прокурора о регистрации сообщения о преступлении позволит сделать процессуальную схему первоначального расследования более прозрачной и контролируемой, что поможет наилучшим образом обеспечивать права личности в уголовном процессе, поскольку, основываясь на классических моделях континентального уголовного процесса, информация о регистрации каждого сообщения о преступлении должна как можно быстрее доводиться до сведения прокурора.

В ходе первоначального расследования необходимо предусмотреть возможность передачи материалов по подследственности через органы прокуратуры в десятидневный срок.

Надзор за законностью осуществления первоначального расследования органами дознания и следствия соответствующих ведомств, в том числе законностью принятия решения о передаче материалов первоначального расследования по подследственности, должен осуществляться органами прокуратуры РФ. С целью исключения фактов бездействия и волокиты в стадии первоначального расследования в законе необходимо предусмотреть обязанность органов дознания и следствия каждые

десять дней с момента регистрации в КУСП предоставлять материалы уголовного дела для их изучения и дачи в порядке ст. 37 УПК РФ обязательных для исполнения указаний.

Следует предусмотреть процедуру согласования возбуждения уголовного преследования с надзирающим горрайпрокурором или его заместителем. Данную процедуру можно предусмотреть в виде резолюции горрайпрокурора или его заместителя в правом верхнем углу постановления о возбуждении уголовного преследования и подписания соответствующей статистической карточки. Представляется, что принимаемое таким образом процессуальное решение о возбуждении уголовного преследования и одновременно привлечении лица в качестве подозреваемого будет обеспечено дополнительными гарантиями и в связи с этим явится законным и обоснованным. Кроме того, указанная процедура позволит уйти от оценки качества работы органов дознания МВД России и других ведомств по выявленным преступлениям, будет ориентирована на надлежащее раскрытие преступлений и направление уголовных дел в суд для рассмотрения по существу. Не секрет, что в настоящее время руководство МВД РФ оценивает работу своих территориальных подразделений по выявленным



преступлениям по статистическим карточкам формы 1 – приложение к совместному приказу Генпрокуратуры РФ № 39, МВД РФ № 1070, МЧС РФ № 1021, Минюста РФ № 253, ФСБ РФ № 780, Минэкономразвития РФ № 353, ФСКН РФ № 399 от 29 декабря 2005 г. «О едином учете преступлений» [7], требуя от руководства территориальных отделов «перспективу» выявления преступлений.

На наш взгляд, для того чтобы переориентировать сотрудников полиции на раскрытие преступлений, необходимо оценку качества их работы давать не по выявленному преступлению (большой заслуги сотрудников полиции в выявлении совершенного преступления не имеется), а по его раскрытию и направлению дела в суд для рассмотрения по существу. С этой целью оценку качества территориальных подразделений МВД РФ и других ведомств следует давать в зависимости от количества статистических карточек формы 1.1, подписанных прокурором при направлении уголовного дела в суд, а также от количества статистических карточек формы 6, выставляемых по результатам судебного рассмотрения уголовных дел.

По предлагаемой концепции в ходе осуществления первоначального расследования органы дознания должны будут проводить все

первоначальные следственные действия, закреплять следы преступления и, что важно, процессуальным путем собирать доказательства. Одновременно с этим будет решаться вопрос о наличии или отсутствии в деянии признаков состава преступления, предусмотренного Уголовным кодексом РФ.

В данной стадии уголовного процесса должностное лицо, производящее первоначальное расследование, должно осуществить все возможные следственные и иные процессуальные действия, направленные на установление события преступления и объективных признаков состава преступления, а также обстоятельств, исключающих преступность деяния, и обстоятельств, которые могут повлечь освобождение от уголовной ответственности и наказания.

В случае установления отсутствия события преступления или признаков состава преступления (объекта, объективной стороны), а при установлении лица и признаков субъекта и субъективной стороны), либо обстоятельств, исключающих преступность деяния, или обстоятельств, которые могут повлечь освобождение от уголовной ответственности и наказания, должностное лицо, производящее первоначальное расследование, обязано незамедлительно вынести решение об отказе в возбуждении уголовного

преследования. При этом отказать в возбуждении уголовного преследования как по реабилитирующим, так и по нереабилитирующим основаниям, не связанным с установлением лица, совершившего преступления, должностное лицо, производящее первоначальное расследование, обязано будет немедленно при установлении указанных обстоятельств, но не позднее месячного срока со дня регистрации сообщения о преступлении.

Таким образом, предлагается заменить институт отказа в возбуждении уголовного дела институтом отказа в возбуждении уголовного преследования, в который будут входить: 1) нормы, предусматривающие возможность отказа в возбуждении уголовного преследования за отсутствием события и состава преступления (при отсутствии в совершенном деянии признаков объекта и объективной стороны состава преступления); 2) нормы, предусматривающие возможность отказа в возбуждении уголовного преследования в связи с отсутствием признаков субъекта и субъективной стороны состава преступления, то есть в связи с недостижением лицом возраста уголовной ответственности, в связи со смертью подозреваемого и др.; 3) нормы, предусматривающие возможность отказа в возбуждении уголовного преследования в связи с обстоятельствами, ис-

ключающими преступность деяния (необходимая оборона, крайняя необходимость, обоснованный риск, добровольный отказ в совершении преступления и др.); 4) нормы, предусматривающие возможность отказа в возбуждении уголовного преследования в связи обстоятельствами, освобождающими от уголовной ответственности (истечение срока давности уголовного преследования, примирение сторон, деятельное раскаяние и др.), а также иными обстоятельствами в случаях, предусмотренных ст. 24 и 27 УПК РФ (акт амнистии, наличие вступившего в законную силу приговора суда по тому же обвинению, наличие постановления о прекращении уголовного дела (уголовного преследования), постановление об отказе в возбуждении уголовного дела (уголовного преследования) по тому же преступлению и др.).

Предлагаемый институт отказа в возбуждении уголовного преследования не должен содержать нормы п. 1 ч. 1 ст. 27 УПК РФ «за непричастностью подозреваемого к совершению преступления», поскольку указанное основание возможно только при прекращении раннее возбужденного уголовного преследования. В таких случаях лицу, необоснованно подвергнутому уголовному преследованию, должно разъясняться право на реабилитацию.

Все указанные основания отказа в возбуждении уголовного преследования следует разделить на реабилитирующие и нереабилитирующие.

Предполагается, что процессуальное решение об отказе в возбуждении уголовного преследования может приниматься органом дознания (то есть любым сотрудником органа дознания, уполномоченным начальником органа дознания на проведение первоначального расследования после соответствующей регистрации сообщения о преступлении в КУСП: участковым уполномоченным полиции, оперативным сотрудником и др.).

Осуществляя расследование, уполномоченный сотрудник органа дознания (в том числе из числа оперативных сотрудников, участковых уполномоченных полиции и др.) будет не отбирать объяснения, которые не являются доказательствами по делу, а проводить все следственные действия, направленные на установление конкретного лица, совершившего преступление. Протоколы указанных следственных действий будут носить доказательственное значение и могут быть использованы при рассмотрении уголовного дела в суде во всех случаях: как произведенных до возбуждения уголовного преследования, так и после.

Возбуждать уголовное преследование и расследовать уголовное

дело полномочны только следователь и дознаватель, которые будут проводить и первоначальное расследование после регистрации сообщения о преступлении в КУСП и получения поручения от руководителя следственного органа либо начальника органа дознания.

Основная нагрузка по проведению первоначального расследования (стадия которого по нашей концепции должна представлять собой некий симбиоз существующей ныне стадии доследственной проверки и производства неотложных следственных действий) должна ложиться на органы дознания соответствующих правоохранительных органов (уполномоченных министерств и ведомств). Первоначальное расследование будет призвано установить наличие события преступления и признаков состава преступления, а также установить лицо, совершившее преступление, по «горячим следам», то есть раскрыть преступление. В связи с этим у данной стадии расследования уголовного дела будет двуединая задача. При этом лицо, производящее первоначальное расследование, на данной стадии будет обладать всем спектром (комплексом) полномочий осуществления всех следственных и иных процессуальных действий, за исключением следственных действий по изобличению конкретного лица в совершении преступления.

Сотрудник органа дознания должен передать материалы первоначального расследования следователю, после чего, в случае наличия достаточных данных, закрепленных в доказательствах, следователь, с согласия надзирающего прокурора возбуждает уголовное преследование.

В связи с этим должностное лицо компетентного государственного органа со стороны обвинения,

прейдя по итогам первоначального расследования к основанному на имеющихся в деле доказательствах предположению о совершении определенным лицом деяния, запрещенного уголовным законом, то есть преступления, обязано рапортом через начальника органа дознания передать материалы следователю или дознавателю (в зависимости от подследственности).

### Библиографический список

1. *Гаврилов Б.Я.* Институт предъявления обвинения: современное состояние и проблемы совершенствования // Уголовный процесс. 2009. № 5. С. 50–53.
2. *Гаврилов Б.Я.* О мерах по законодательному совершенствованию досудебного производства // Российский следователь. 2011. № 16. С. 10–13.
3. *Гаврилов Б.Я.* Институт возбуждения уголовного дела: генезис, современное состояние и пути совершенствования // Труды Академии управления МВД России. 2011. № 3(15). С. 28–33.
4. *Козубенко Ю.В.* О понятии уголовного преследования // Актуальные вопросы публичного права: Матер. II Межрегиональной конф. молодых ученых и студентов (4 декабря 2003 г.), Екатеринбург, 2004. С. 235–236.
5. *Жук О.Д.* О понятии и содержании функции уголовного преследования в уголовном процессе России // Законодательство. 2004. № 2. С. 77–87.
6. *Халиулин А.Г.* Осуществление функции уголовного преследования прокуратурой России. Кемерово: Кузбассвуиздат, 1997. 223 с.
7. Совместный приказ Генпрокуратуры РФ № 39, МВД РФ № 1070, МЧС РФ № 1021, Минюста РФ № 253, ФСБ РФ № 780, Минэкономразвития РФ № 353, ФСКН РФ № 399 от 29 декабря 2005 г. «О едином учете преступлений» (в ред. от 15 октября 2019 г., действующей с 19 ноября 2019 г.). URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=359914>

*В.С. Романова,*

магистр уголовного закона,  
юрист 2 класса, прокурор первого  
зонального отдела по надзору  
за следствием и дознанием  
Управления по надзору  
за следствием, дознанием  
и оперативно-разыскной  
деятельностью прокуратуры  
Нижегородской области

## НЕТИПИЧНЫЙ ПОДХОД К ВОЗМЕЩЕНИЮ УЩЕРБА, ПРИЧИНЕННОГО ПРЕСТУПЛЕНИЯМИ

Приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации (Генпрокуратура РФ) от 11 января 2021 г. № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» (в ред. от 19 октября 2022 г.) в целях эффективной реализации полномочий и совершенствования работы по обеспечению участия прокуроров в гражданском судопроизводстве защита и реальное восстановление нарушенных прав, законных интересов граждан, неопределенного круга лиц, Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, а также обеспечение законности на всех стадиях гражданского судопроизводства определены в качестве задач, преследуемых прокурорами.

Одним из инструментов реализации прокурором полномочий в гражданском судопроизводстве является участие в рассмотрении судами дел, возбужденных по искам о возмещении ущерба, причиненного преступлениями и правонарушениями.

В силу положений п. 1.1 Приказа Генпрокуратуры РФ от 17 сентября 2021 г. № 544 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» (в ред. от 22 февраля 2023 г.), п. 2 Приказа Генпрокуратуры РФ от 19 января 2022 г. № 11 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» (в ред. от 22 февраля 2023 г.) одной из важнейших обязанностей

органов прокуратуры является принятие исчерпывающих мер, направленных на устранение нарушений, восстановление прав граждан и государства, возмещение ущерба, причиненного им преступлениями.

Таким образом, актуальность данного направления деятельности официально закреплена в организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры Российской Федерации, проблемные вопросы возмещения ущерба регулярно обсуждаются на заседаниях коллегий, координационных и межведомственных совещаниях федерального и регионального уровней. Рассмотрим результативность и эффективность такой работы на примере Нижегородской области.

По итогам работы за 2023 г. с 81,8 до 108,7 % возросла сумма возмещенного ущерба по оконченным уголовным делам по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. В анализируемом периоде размер причиненного ущерба (по оконченным уголовным делам, материалам об отказе в возбуждении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям, приостановленным уголовным делам) составил 6 757 672 тыс. руб. (за 2022 г. – 3 941 280 тыс. руб.). Возмещено с учетом арестованного имущества 3 433 674 тыс. руб., процент возмещения составил 50,8 (за 2022 г. – 1 489 806 тыс. руб., 37,8 %).

Прокурорами в порядке ст. 44 УПК РФ направлено 162 исковых заявления о возмещении ущерба, причиненного преступлениями на сумму 520 789 тыс. руб. Удовлетворено судом и прекращено ввиду добровольного удовлетворения требований прокурора 137 исковых заявлений на общую сумму 24 635 тыс. руб. (за 2022 г. – 176 исковых заявлений на сумму 47 460 тыс. руб.), по одному – производство прекращено по иному основанию (за 2022 г. – 3).

Сумма ущерба, причиненного государству, по уголовным делам, оконченных производством (с учетом перешедших с предыдущих периодов), в размере 127 197 тыс. руб. возмещена с учетом обеспечительных мер на 90,8 % – 115 496 тыс. руб. (за 2022 г. – 63,7 %, 49 млн руб.). В 2023 г. прокурорами предъявлено 76 исковых заявлений о возмещении причиненного преступлениями ущерба на общую сумму 486 285 тыс. руб. (за 2022 г. – 138 исковых заявлений на сумму 124 200 тыс. руб.). Удовлетворено судом и прекращено ввиду добровольного удовлетворения требований прокурора 67 исковых заявлений на общую сумму 8 940 тыс. руб. (за 2022 г. – 98 исковых заявлений на сумму 22 066 тыс. руб.).

Анализ статистических данных позволяет сделать вывод о снижении количества заявлений, предъ-

явленных в ходе рассмотрения уголовных дел судами. Прокурорами организована работа по направлению исков о возмещении ущерба и компенсации морального вреда в порядке ст. 45 ГПК РФ.

Данный механизм позволяет оптимизировать процесс присуждения лицу, в интересах которого выступает прокурор, денежной компенсации, равноценной размеру причиненного вреда, а также ускоряет процесс взыскания с обвиняемого лица денежных средств в доход государства в случае причинения ущерба государственным (муниципальным) органам.

Законом не предусмотрен запрет на обращение в суд с иском о возмещении ущерба, причиненного преступлением (правонарушением) в случаях, когда между противоправными действиями лица и наступившими общественно опасными последствиями имеется прямая причинно-следственная связь.

Например, прокурор М. района до окончания производства по уголовному делу обратился в суд в порядке ст. 45 ГПК РФ с заявлением об обращении в доход государства денежных средств, полученных Н. преступным путем. К моменту постановления приговора денежные средства с обвиняемой были взысканы в порядке принудительного исполнения. Данный пример демонстрирует эффективность метода

восстановления нарушенных охраняемых законом интересов государства и общества, позволяет в том числе снизить нагрузку на судей, рассматривающих уголовные дела.

Данный инструмент не так часто используется прокурорами в практической деятельности, поскольку является достаточно трудоемким.

Для обеспечения исковой работы «на опережение» необходимо из общего количества уголовных дел, находящихся в производстве органов предварительного расследования, выбирать те, в которых потерпевшими признаны граждане, отнесенные законом к категории социально незащищенных, либо представители государственных органов. Изучением указанных дел установить основания для предъявления искового заявления и определить способ его предъявления: в порядке ст. 44 УПК РФ или ст. 45 ГПК РФ.

В случаях, когда собранных доказательств достаточно для обращения в суд до принятия законного и обоснованного решения по уголовному делу, целесообразно передать соответствующие материалы заместителю прокурора, курирующему надзор за соблюдением федерального законодательства, для рассмотрения вопроса об обращении в суд до вынесения итогового решения по уголовному делу в порядке ст. 45 ГПК РФ с иском

о взыскании денежных средств, полученных преступным путем, либо с заявлением о возмещении ущерба, причиненного преступлением/правонарушением.

В остальных случаях необходимо заявить иск в порядке ст. 44 УПК РФ и добиваться его рассмотрения при вынесении приговора, поскольку в последнее время судами принимается решение об оставлении без рассмотрения требований прокурора с сохранением права обращения в суд общей юрисдикции. Таким образом, процесс возмещения ущерба, причиненного преступлением, затягивается на неопределенный срок.

Если заявление прокурора при постановлении приговора судом все-таки оставлено без рассмотрения, то после вступления постановления в законную силу необходимо обратиться в суд с аналогичными требованиями в порядке ст. 45 ГПК РФ, чтобы добиться возмещения ущерба, причиненного преступлением. При этом в соответствии с п. 4 Приказа Генпрокуратуры РФ от 11 января 2021 г. № 2

«Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» (в ред. от 19 октября 2022 г.) нужно в каждом случае рассматривать вопрос о необходимости принятия мер по обеспечению иска.

Таким образом, выстроив механизм слаженного взаимодействия сотрудников, на которых возложены обязанности по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования на досудебной стадии уголовного судопроизводства, с сотрудниками, на которых возложена обязанность по надзору за исполнением федерального законодательства и обеспечение участия прокурора в гражданском процессе, возможно добиться повышения эффективности работы по возмещению ущерба, причиненного преступлениями, что позволит восстановить нарушенные права граждан и охраняемые законом интересы большего числа лиц, что непосредственно отвечает как целям и задачам гражданского, так и уголовного судопроизводства.

### **Библиографический список**

1. Приказ Генпрокуратуры РФ от 11 января 2021 г. № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» (в ред. от 19 октября 2022 г.) // Законность. 2021. № 2. С. 72–75.
2. Приказ Генпрокуратуры РФ от 17 сентября 2021 г. № 544 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» (в ред. от 22 марта 2023 г.) // Законность. 2021. № 12. С. 40–51.



3. Приказ Генпрокуратуры РФ от 19 января 2022 г. № 11 «об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» (в ред. от 22 февраля 2023 г.) // Законность. 2022. № 4. С. 63–73.

4. Статистические данные прокуратуры Нижегородской области за 2023 год // Официальный сайт прокуратуры Нижегородской области URL: [https://epp.genproc.gov.ru/web/proc\\_52/activity/statistics/office/other](https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_52/activity/statistics/office/other)

---

*Ю.В. Сорокина,*  
доцент кафедры земельного  
и экологического права  
Саратовской государственной  
юридической академии

*М.А. Сорокина,*  
обучающаяся Института магистратуры  
и заочного обучения  
Саратовской государственной  
юридической академии

## К ВОПРОСУ О ПЕРЕХОДЕ НЕВОСТРЕБОВАННЫХ ЗЕМЕЛЬНЫХ ДОЛЕЙ В СОБСТВЕННОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

**З**емельная доля – это доля в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, права на которую возникли при приватизации сельскохозяйственных угодий. Земельная доля может быть любой частью земельного участка; невозможно указать ее местоположение и границы в пределах земельного участка; единственной индивидуальной характеристикой является размер, равный доле умноженной на площадь земельного участка; владельцы земельных долей не могут в пределах земельного участка в общей собственности указать местоположение собственной доли.

Земельные доли как разновидность объектов земельных правоотношений появились в 90-е гг. XX в. в результате распада колхозов и совхозов и массовой приватизации сельскохозяйственных угодий. В обозначенный период проводимая земельная реформа преследовала, по мнению И.А. Иконицкой, такую цель, как «соединение собственника земельного участка и сельскохозяйственно-го производителя в одном лице» [1, с. 51].

Все члены сельскохозяйственного предприятия (колхоза или совхоза), включая пенсионеров, а также работники организаций об-

разования, здравоохранения, культуры, быта, связи, торговли и общепита, находящиеся на территории сельскохозяйственного предприятия, наделялись правом на бесплатный пай в общей долевой собственности [2]. После реализации этого права на практике число пайщиков в общей долевой собственности бывшего колхоза или совхоза нередко достигало несколько десятков человек.

Однако далеко не все они оставались производителями сельскохозяйственной продукции или пользовались паями в иных хозяйственных целях. Первоначально многие из пайщиков сдавали свои доли в аренду. Начиная с 2003 г., аренда стала возможной только в отношении всего земельного участка и с согласия всех пайщиков. Хозяйствующие субъекты пошли иным путем – стали заключать индивидуальные договоры с каждым из владельцев паев, однако в итоге даже такие формально незаконные договоренности были достигнуты не со всеми собственниками, и из хозяйственного использования и оборота выпало значительное количество земельных долей.

Проведение земельной реформы предполагало, что в течение ближайших пяти лет произойдет перераспределение земельных долей, и землепользователями станут сельскохозяйственные организации, кре-

стьянские (фермерские) хозяйства, органы местного самоуправления и отдельные собственники. Однако этот процесс затянулся на неопределенное время и привел к целому ряду негативных последствий, в числе которых рост числа невостребованных земельных долей. За период 1998–2022 гг. общая площадь земельных долей сократилась с 115,4 до 47,3 млн га, что составляет 12,5 % земель сельскохозяйственного назначения [3, с. 17–19].

В современный период можно отметить среди особенностей оборота земельных долей следующие проблемные аспекты.

Выделение земельного участка может проводиться на основании решения общего собрания всех собственников или в индивидуальном порядке, что регламентируется ст. 13 и 13.1. Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» [4]. Подготовка проекта межевания земельного участка с участием кадастрового инженера является первым этапом выделительной процедуры применительно ко всем субъектам – собственникам.

Если земельная доля предполагается к продаже члену крестьянского (фермерского) хозяйства или организации, использующим данный земельный участок, как отмечает Е.В. Лесных, то «возникает проблема определения юриди-

ческого содержания понятия “использование земельного участка”, поскольку законодатель не раскрывает содержание указанного понятия и не определяет продолжительность пользования земельным участком» [5, с. 68].

На общем собрании дольщиков должно быть принято решение об утверждении проекта межевания и перечня собственников образуемых земельных участков с указанием размеров их долей в праве общей собственности на образуемые участки. При согласовании проекта межевания сособственники стараются избавиться от малопродуктивных, неудобных в использовании частей земельного участка. Сложная процедура выделения земельной доли является одной из причин появления невостребованных земельных долей. Помимо этого, она требует значительных финансовых и временных затрат.

Рассматривая правовое регулирование земельных долей, Е.П. Евтушкова и Т.В. Симакова указывают на «необходимость в целях эффективного распределения земельных участков разработать методические рекомендации по проектированию земельных участков в счет земельных долей на основе относительного дифференциального дохода, получаемого за счет местоположения и качества земельных участков» [6, с. 122].

Оборот земельных долей затрудняется из-за значительного числа невостребованных земельных долей, хотя в последние годы наметилась тенденция по их снижению. На конец 2020 г. земельные доли составляли 78,0 млн га, из них невостребованные – 14,1 млн га или 18 % от общей площади земельных долей [7, с. 42].

На 1 января 2021 г. общая площадь земельных долей составляла 80,9 млн га, из них невостребованные земельные доли составляли 12,88 млн га [3, с. 12–13]. Таким образом, почти 16 % от общего числа земельных долей по различным причинам были к этому моменту исключены из оборота.

Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в 2010 г. был дополнен ст. 12.1 «Невостребованные земельные доли». К ним стали относить: а) «земельная доля, принадлежащая на праве собственности гражданину, который не передал эту земельную долю в аренду или не распорядился ею иным образом в течение трех и более лет подряд»; б) «земельная доля, сведения о собственнике которой не содержатся в принятых до дня вступления в силу Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» решениях органов местного самоуправления о приватизации сельско-

хозяйственных угодий» [4]. Ранее к невостребованным относились также земельные доли, собственники которых умерли, а никакие иные лица в права на эти доли за все истекшее после этого время так и не вступили (в действующей редакции Закона земельные доли такого характера не относятся к числу невостребованных, а приобретают статус выморочного имущества).

Законодатель неоднократно предпринимал попытку решить проблему невостребованных долей, продляя срок, до которого собственники и муниципалитеты должны были исправить ситуацию. Однако подобная мера ожидаемого результата не принесла.

В заключение необходимо обратить внимание на следующую меру, предпринятую законодателем для исправления сложившейся с невостребованными долями ситуации. Федеральным законом от 29 декабря 2022 г. № 639-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» были внесены изменения, предусматривающие, что механизм работы с невостребованными земельными долями через утверждение списков невостребо-

ванных долей на общем собрании собственников и далее – обращение муниципалитетов в суды с требованием о признании таких земельных долей муниципальной собственностью будет действовать только до конца 2024 г. [8, с. 40–42].

С 1 января 2025 г. все невостребованные доли перейдут к муниципалитетам, и их текущие собственники утратят права на них (ст. 19.3 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»). С этой календарной даты начнет действовать упрощенный порядок перехода невостребованных в установленный законодателем срок земельных долей от предыдущих собственников в собственность муниципальных образований (МО могут с этого момента не обращаться в суд за признанием права муниципальной собственности на такие объекты). Кроме того, перечисленные меры в совокупности должны привести к возвращению в хозяйственный оборот невостребованных земельных долей, что, в свою очередь, позволит увеличить объем производимой сельскохозяйственной продукции и укрепить уровень продовольственной безопасности страны.

### Библиографический список

1. Иконицкая И. А. Земельное право Российской Федерации: Теория и тенденции развития. М.: Ин-т гос-ва и права РАН, 1999. 127 с.

---

2. Постановление Правительства РФ от 29 декабря 1991 г. № 86 (с изм. от 6 марта 1992 г.) «О порядке реорганизации колхозов и совхозов» // СП РФ. 1992. № 1–2, ст. 9 (утратило силу 27 января 2003 г. в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 20 декабря 2002 г. № 912 «О признании утратившими силу некоторых решений Правительства Российской Федерации по вопросам оборота земель сельскохозяйственного назначения»).

3. Аналитическая записка «Земельный потенциал России: состояние, проблемы и меры по его рациональному использованию и охране». М., 2023. 70 с.

4. Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (в ред. от 4 августа 2023 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30, ст. 3018; 2023. № 32, ч. 1, ст. 6195.

5. *Лесных А.В.* Условия легитимности сделок с земельными долями // Аграрное и земельное право. 2018. № 6 (162). С. 65–72.

6. *Евтушкова Е.П., Симакова Т.В.* Правовое регулирование оборота земельных долей в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения // Агропродовольственная политика России. 2017. № 12 (72). С. 118–123.

7. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2020 году. М., 2022.

8. *Ковальчук Н.И.* Упрощенная процедура оформления невостребованных земельных долей // Аграрное и земельное право. 2023. № 5 (221). С. 40–42.

*И.И. Жуков,*

соискатель кафедры земельного  
и экологического права  
Саратовской государственной  
юридической академии

## ТЕРРИТОРИЯ РАЗМЕЩЕНИЯ ОТХОДОВ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ: ЗЕМЕЛЬНЫЙ И ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТЫ

Государственная политика в сфере обращения с отходами базируется на принципах уменьшения количества образующихся отходов в процессе комплексной (многоступенчатой) переработки материально-сырьевых ресурсов за счет использования экономических методов регулирования процесса, а также максимально возможного вовлечения отходов в хозяйственный оборот. На современном этапе развития российского экологического законодательства, земельного законодательства и законодательства о недрах актуальной является проблема четкого разграничения понятий «объект размещения отходов», «территория размещения отходов», «отходы», «побочные продукты» и «полезные ископаемые».

С 1 сентября 2023 г. законодатель к отходам недропользования относит «вскрышные и вмещающие горные породы, шламы, хвосты обогащения полезных ископаемых и иные отходы геологического изучения, разведки, добычи и первичной переработки минерального сырья, содержащие полезные ископаемые и полезные компоненты или не содержащие полезных ископаемых и полезных компонентов». К числу полномочий федеральных органов государственной власти в сфере регулирования отношений недро-

пользования с этого момента относится установление порядка использования отходов недропользования и добычи полезных ископаемых и полезных компонентов из отходов недропользования. Перечень таких органов и их полномочий до настоящего момента требует обоснованных уточнений, особенно в ситуации формирования нового состава Правительства РФ и перераспределения некоторых полномочий между федеральными министерствами, агентствами и службами.

Определение места строительства объектов размещения отходов осуществляется на основе специальных (геологических, гидрологических и иных) исследований в порядке, установленном действующим законодательством [1].

Особый порядок устанавливается и для проведения контрольных мероприятий за состоянием объектов размещения отходов, воздействием их на качество окружающей среды в целом, а в частности – на состояние нарушенных земель, со стороны собственников объектов размещения отходов, а также лиц, во владении или пользовании которых находятся объекты размещения отходов [2].

На территориях объектов размещения отходов и в пределах их воздействия на окружающую среду собственники объектов размещения отходов, а также лица, во владении

или пользовании которых находятся объекты размещения отходов, обязаны проводить мониторинг состояния и загрязнения окружающей среды [3].

Деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и размещению отходов I–IV классов опасности подлежит лицензированию (Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»). В случаях прекращения лицензиатом осуществления работ, составляющих лицензируемый вид деятельности и предусмотренных лицензией, в том числе прекращения выполнения работ на отдельных объектах или на отдельных земельных участках, лицензиат обязан направить в лицензирующий орган заявление о внесении изменений в реестр лицензий и (или) прекращении действия лицензии.

Единого и четкого определения земельного участка сегодня нет. Такое обстоятельство вызывает проблему для науки природоресурсного права в рамках выполнения «прогностической функции, заключающейся в предвидении развития явлений и того, каким качественным и количественным изменениям подвергнутся такие явления» [4, с. 13].

Изначально земельный участок в земельном законодательстве тол-



ковался как «часть поверхности земли, границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке». В п. 2 и 3 ст. 261 Гражданского кодекса РФ (ГК РФ) упоминалось о правах на почвенный слой, замкнутые водоемы, лес и растеня, а также о праве собственника участка использовать по своему усмотрению все, что находится над и под поверхностью этого участка, с ограничениями, установленными законодательством [5].

В 2008 г. в Земельный кодекс РФ законодатель вносит изменения и земельный участок трактуется как «часть поверхности земли, границы которой определены в соответствии с федеральными законами» [6]. С 2014 г. земельный участок стал определяться как «недвижимая вещь, представляющая собой часть земной поверхности и имеющая характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально-определенной вещи». На основе данного определения выделим именно правовые характеристики земельного участка: во-первых, это разновидность объектов недвижимости; во-вторых, это часть земной поверхности (про границы такой части законодатель в настоящее время не упоминает).

Гражданское законодательство также не содержит ясности. Согласно ст. 130 ГК РФ земельный участок назван в качестве разновидности

объектов недвижимости. По смыслу п. 3 ст. 129 ГК РФ объектом гражданских прав является именно земля. Далее законодатель упоминает в ст. 261 ГК РФ о том, что объектом права собственности выступает земельный участок, соответственно он является объектом гражданских прав и вещь. Статус вещи позволяет совершать с земельным участком различные сделки, в которых он выступает предметом. На основании таких сделок происходит возникновение, изменение или прекращение гражданских прав.

Дискуссионным признается вопрос о вхождении в земельный участок соответствующего участка недр. Д.А. Тоточенко отмечает, что отнесение недр к земельному участку нецелесообразно, потому что отношения, связанные с охраной и использованием недр, регламентированы специальным Законом РФ «О недрах». Однако «данный закон не указывает, что понимается под почвенным слоем, не определяет его толщину, поэтому споры вызваны определением нижней и верхней границей недр» [7, с. 154].

Что касается непосредственно почвенного слоя, то обращаем внимание на исключение этого элемента из определения земельного участка. Соглашаясь с такой позицией, отмечаем, что физические свойства почвы предполагают возможность отделения ее от земельного участка.

В таком случае участок не потеряет свои свойства, юридические характеристики, позволяющие идентифицировать его. Однако для собственника участка земли почвенный слой – это неотделимая и важная часть поверхности, без которого невозможно использовать земельный участок по назначению.

Анализ различных позиций специалистов и норм законодательства позволяет сделать вывод о том, что уникальной характеристикой, позволяющей идентифицировать земельный участок, является его местоположение. Оно устанавливается границами участка, в связи с чем он становится уникальной вещью. Однако законодатель и местоположение исключил из определения земельного участка, чем снизил важность указанного признака, заменив его лишь упоминанием о характеристиках.

Под объектами размещения отходов по общему правилу понимаются специально оборудованные сооружения, предназначенные для размещения отходов, в том числе отходов недропользования, и включающие в себя объекты хранения и захоронения отходов. Исключением признаются объекты хранения вскрышных и вмещающих горных пород, которые подлежат использованию в соответствии с Законом РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» [8].

Отходы, образовавшиеся в результате использования участка недр, могут быть использованы владельцем лицензии для добычи из них полезных компонентов.

При этом никаких дополнительных управленческих (организационных) мероприятий, связанных с нормативным закреплением данного вида деятельности, не установлено, то есть в качестве самостоятельного вида пользования недрами извлечение полезных компонентов из отходов недропользования не рассматривается.

Повторное применение отходов является лишь одним из элементов (неконечная стадия) общего понятия утилизации отходов и детально урегулировано в рамках действующего законодательства. Кроме того, лежалые хвосты (отходы) могут выступать в качестве вторичных ресурсов, то есть «отходов, которые или части которых могут быть повторно использованы для производства товаров, выполнения работ, оказания услуг или получения энергии и которые получены в результате раздельного накопления, сбора или обработки отходов либо образованы в процессе производства» [3].

Данные положения свидетельствуют о необходимости дальнейшего развития и совершенствования правовых норм о возможном использовании территории размещения отходов, в том числе гор-

нодобывающей промышленности, и не выделяют данный процесс в качестве самостоятельного, требующего отдельного правового регулирования – более того, включают этот элемент недропользования в комплексный хозяйственный процесс с особыми методами экономического регулирования.

Отдельное внимание в рамках рассматриваемой тематики необходимо уделить положениям Национального стандарта, разработанного с целью реализации наилучших доступных технологий обращения с отходами в горнодобывающей промышленности [9]. Среди прочих терминов и определений в нем закреплено понятие отходов горнодобывающей промышленности, под которыми понимаются «пустые породы, извлекаемые при добыче вместе с полезным ископаемым, а также хвосты, образующиеся при переработке полезных ископаемых». Указанный документ также не рассматривает процесс размещения отвального продукта в хвостохранилище после поднятия и переработки лежалых хвостов (отходов) в качестве самостоятельной (новой) процедуры размещения отходов.

Комплексная переработка материально-сырьевых ресурсов в целях уменьшения количества отходов, использование методов экономического регулирования деятельности в области обращения с отходами в целях уменьшения количества отходов и вовлечения их в хозяйственный оборот свидетельствуют о необходимости дальнейшего развития и совершенствования правовых норм о возможных территориальных вариантах размещения отходов. Ключевой проблемой является недостаточно четкое разграничение в экологическом, земельном и горном законодательстве понятий «отходы», «побочные продукты» и «полезные ископаемые» при регулировании ряда специфических отношений, связанных с фактической эксплуатацией объекта размещения отходов с точки зрения экологического законодательства (обращение с отходами и побочным продуктом). В настоящее время в Российской Федерации отсутствует единообразная практика при определении требований к объектам и территориям размещения отходов и побочных продуктов хозяйственной и иной деятельности в окружающей среде.

### Библиографический список

1. Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2023 г.) // СЗ РФ. 2005. № 1, ч. 1, ст. 16; 2024. № 1, ч. 1, ст. 8.

---

2. Постановление Правительства РФ от 10 июля 2018 г. № 800 «О проведении рекультивации и консервации земель» (вместе с Правилами проведения рекультивации и консервации земель) (в ред. от 7 марта 2019 г.) // СЗ РФ. 2018. № 29, ст. 4441; 2019. № 11, ст. 1128.

3. Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (в ред. от 4 августа 2023г. ) // СЗ РФ. 1998. № 26, ст. 3009; 2023. № 32, ч. 1, ст. 6208.

4. *Черданцев А. Ф.* Понятие и функции юридической науки // Методология советского правоведения: межвузовский сборник научных трудов. Вып. 70. Свердловск, 1978. С. 4–22.

5. Гражданский кодекс РФ. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 11 марта 2024 г.) // СЗ РФ. 1994. № 32, ст. 3301; 2024. № 12, ст. 1572.

6. Федеральный закон от 13 мая 2008 г. № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» // СЗ РФ. 2008. № 20, ст. 2251.

7. *Тоточенко Д. А.* Понятие «земельный участок» и его соотношение со схожими терминами // Журнал российского права. 2016. № 11. С. 152–159.

8. Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (в ред. от 25 декабря 2023 г.) // СЗ РФ. 1995. № 10, ст. 823; 2024. № 1, ч. 1, ст. 37.

9. ГОСТ Р 55100-2012. Национальный стандарт Российской Федерации. Ресурсосбережение. Наилучшие доступные технологии обращения с отходами в горнодобывающей промышленности. Аспекты эффективного применения (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 14 ноября 2012 г. № 801-ст). М.: Стандартинформ, 2013. 16 с.

*Р.Е. Маршанкулова,*  
соискатель кафедры административного  
и муниципального права  
имени профессора  
Василия Михайловича Манохина  
Саратовской государственной  
юридической академии

## НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СЛУЖЕБНЫХ СПОРОВ КАК СПОСОБА ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ОТ НЕПРАВОМЕРНОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА

Государственная служба представляет собой элемент организации функционирования государственного аппарата [1, с. 124]. Этим обусловлена важность защиты общественных отношений в данной сфере. Одним из способов такой защиты выступает рассмотрение служебных споров.

Сущность судебной защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность проявляется в принудительном осуществлении обязанностей органов власти и должностных лиц в управленческой сфере. В рамках реализации своих полномочий суд признает оспариваемый административный акт незаконным, восстанавливает нарушенное право. Судебная защита выступает элементом правоохранительной функции государства.

Таким образом, судебная защита обеспечивает формирование условий, которые сводят к минимуму риск негативного воздействия неправомерных решений или действий (бездействия) на общественные отношения. Ее ключевой характеристикой может быть названа универсальность, поскольку за судебной защитой может обратиться любой государственный служащий.

Существенное значение в защите государственных служащих от неправомерного вмешательства со стороны представителя нанимателя принадлежит процедуре урегулирования индивидуаль-

но-служебных споров. В качестве таковых в ст. 69 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон № 79-ФЗ) рассматриваются «неурегулированные между представителем нанимателя и гражданским служащим либо гражданином, поступающим на гражданскую службу или ранее состоявшим на гражданской службе, разногласия по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов о гражданской службе и служебного контракта, о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных служебных споров» [2]. Сходные формулировки содержит ст. 72 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [3] и ст. 72 Федерального закона от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [4].

Стоит отметить, что определение индивидуального служебного спора является во многом сходным используемому в ст. 381 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ) определению ин-

дивидуального трудового спора [5]. Тем не менее буквальное заимствование формулировки из ТК РФ представляется некорректным ввиду различия сущности правоотношений, регламентируемых трудовым законодательством и законодательством о государственной службе. В то время как трудовые отношения складываются между работником и работодателем по поводу личного выполнения работником за плату трудовой функции, служебные правоотношения имеют публично-правовой характер.

В отличие от трудовых, государственно-служебные правоотношения опосредуют реализацию не индивидуального, а публично-общественного интереса. Ввиду публично-правовой сущности государственной службы стоит согласиться с позицией, что «сфера возникновения служебного спора связана с реализацией государственно значимого интереса» [6]. Поэтому представляется обоснованной замена термина «индивидуально-служебный спор» на термин «служебный спор».

Также следует обратить внимание на содержание ст. 70 Закона № 79-ФЗ, в соответствии с которой порядок рассмотрения служебных споров в судах определяется гражданским процессуальным законодательством. Однако стоит учитывать, что в силу правоотношений, выступающих предметом спора, они

должны рассматриваться в качестве административно-правовых.

Ю.М. Козлов считал, что «административно-правовой спор – это спор о праве, возникающий между участниками управленческих отношений в связи со сложившимся у одной из сторон этих отношений представлением о том, что ее права и законные интересы нарушаются либо ущемляются действиями второй стороны» [7, с. 309].

По мнению Ю.Н. Старилова, «административно-правовой спор – это юридический спор, возникающий между субъектами управленческих отношений в сфере функционирования публичной власти, участники которых изначально находятся в неравноправном отношении» [8, с. 125].

А.Б. Зеленцов, акцентируя внимание на сущности предмета административно-правового спора, определяет его как «разногласия между субъектами административно-правовых отношений по поводу различно понимаемых взаимных прав и обязанностей и (или) законности административных актов, возникающие в связи с реализацией, применением, нарушением либо установлением правовых норм в сфере публичного управления и разрешаемые в рамках определенной процедуры» [9, с. 157].

В служебных спорах одним из субъектов является наделенное

организационно-распорядительными полномочиями должностное лицо – представитель нанимателя, выступающий от имени государственного органа. При этом сам спор возникает в рамках внутриорганизационных отношений в любых государственных органах. В связи с этим следует согласиться с существующей в науке позицией, утверждающей, что служебные споры являются одним из видов административно-правовых споров [10, 11].

Не менее важным является и то обстоятельство, что служебный спор возникает между представителем нанимателя государственного служащего и государственным служащим в связи с реальным или предполагаемым нарушением норм законодательства о государственной службе. Ввиду вышеизложенного логичным было бы включение дел о рассмотрении служебных споров на государственной службе в перечень административных дел, предусмотренный Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации.

Кроме судебных органов, служебные споры рассматриваются комиссиями государственных органов как специально создаваемыми для этих целей субъектами – комиссиями по служебным спорам. Они организуются решением представителя нанимателя и состоят из его

представителей и представителей гражданских служащих, в том числе представителей выборного профсоюзного органа.

В ст. 69 Закона № 79-ФЗ имеется пробел, связанный с недостаточно четкой регламентацией последовательности действий субъектов защиты государственных гражданских служащих посредством рассмотрения служебных споров. Служебные споры определяются как «неурегулированные разногласия, о которых заявлено в орган по их рассмотрению». Согласно ст. 70 данного акта, они рассматриваются комиссией государственного органа или судом. Рассмотрение спора комиссией имеет место в случае, если попытка урегулировать разногласия при непосредственных переговорах с представителем нанимателя оказалась безуспешной. Порядок урегулирования таких разногласий при непосредственных переговорах на гражданской службе остается неясным.

В то же время законодательство об иных видах государственной службы более четко регламентирует данный этап. Согласно ч. 3 ст. 72 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», сотрудник органов внутренних дел для раз-

решения служебного спора вправе обратиться в письменной форме к непосредственному руководителю (начальнику), а при несогласии с его решением или при невозможности рассмотрения им служебного спора по существу – к прямому руководителю (начальнику) или в суд. Сходные положения содержат статьи ряда иных федеральных законов [13]. Таким образом, установлена обязательная письменная форма, а также перечень оснований для обращения к иным субъектам для урегулирования спора.

Определен и срок подачи обращения (рапорта) служащего – три месяца со дня, когда он узнал или должен был узнать о нарушении своего права, а для разрешения служебного спора, связанного с увольнением со службы, – один месяц со дня ознакомления с приказом об увольнении. Закреплен и срок для реагирования на обращение, который должен составлять месяц со дня подачи. Указанные сроки являются оптимальными и достаточными, в связи с чем аналогичные положения относительно сроков разрешения разногласий представителем нанимателя следует установить в Законе № 79-ФЗ.

Следует также отметить, что срок, исчисляемый месяцами, принято считать истекающим в соответствующее число последнего месяца. Для уточнения момента



окончания течения срока представляется возможным закрепить порядок его исчисления в календарных днях.

Вызывает вопросы и отсутствие законодательной регламентации процедуры разрешения служебных споров в органах прокуратуры и Следственного комитета РФ. Соответствующие статьи в нормативных правовых актах отсутствуют. Возникновение разногласий между государственным служащим и руководителем по поводу исполнения неправомерного поручения не исключено в рамках обозначенных видов государственной службы. То обстоятельство, что деятельность прокурорских работников и сотрудников Следственного комитета является правоохранительной и по содержанию целей и задач отличается от деятельности гражданских служащих, не является основанием для суждения о разумности исключения

из законодательства необходимого регулирования рассматриваемого вопроса, что также подтверждается наличием конкретных статей в федеральных законах, посвященных правовой регламентации службы в органах внутренних дел, принудительного исполнения, службы в уголовно-исполнительной системе РФ.

Таким образом, существующий порядок рассмотрения служебных споров требует дальнейшего совершенствования. Обоснована необходимость включения дел о рассмотрении служебных споров на государственной службе в перечень дел, предусмотренный Кодексом административного судопроизводства РФ. Также следует унифицировать статьи законодательных актов о государственной службе в аспекте регламентации обращения государственного служащего для разрешения служебного спора.

#### **Библиографический список**

1. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2018. 352 с.
2. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 14 февраля 2024 г.) // СЗ РФ. 2004. № 31, ст. 3215; 2024. № 8, ст. 1037.
3. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 26 апреля 2024 г.) // СЗ РФ. 2011. № 49, ч. 1, ст. 7020; 2024. № 10, ст. 1308.
4. Федеральный закон от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 26 апреля 2024 г.) // СЗ РФ. 2016. № 22, ст. 3089; 2024. № 10, ст. 1308.

5. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 14 февраля 2024 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1, ч. 1, ст. 3; 2024. № 8, ст. 1039.

6. Соловьева А.К. Государственно-служебные споры на гражданской службе (теоретические и практические проблемы) // Власть. 2009. № 10. С. 145–148.

7. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М.: Зерцало, 1996. 640 с.

8. Стариков Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Вып. 7. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. С. 27–174.

9. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. М.: Изд-во РУДН, 2005. 732 с.

10. Ноздрачев А.Ф. Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы // Законодательство и экономика. 2005. № 12. С. 22–29.

11. Гришкова А.А. Служебное право: итоги дискуссии // Государство и право. 2016. № 12. С. 41–53.

12. Федеральный закон от 1 октября 2019 г. № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 26 апреля 2024 г.) // СЗ РФ. 2019. № 40, ст. 5488; 2024. № 10, ст. 1308.

13. Федеральный закон от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»» (в ред. от 10 июля 2023 г.) // СЗ РФ. 2018. № 30, ст. 4532; СЗ РФ. 2023. № 29, ст. 5304.

Ю.О. Развина,  
магистрант 2 курса  
Института магистратуры  
и заочного обучения  
Саратовской государственной  
юридической академии

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ПРОВЕДЕНИЯ ПОСТТАМОЖЕННОГО КОНТРОЛЯ НА ТЕРРИТОРИИ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ

**Б**урное развитие цифровых технологий и передовое внедрение их при проведении таможенного контроля после выпуска товаров на территории стран ЕАЭС требует адекватного правового регулирования, в связи с чем в таможенное законодательство постоянно вносятся изменения. В настоящее время остается ряд правовых проблем, требующих решения в самое ближайшее время.

Обозначим основные направления совершенствования механизма проведения таможенного контроля после выпуска товаров в условиях цифровизации таможенных отношений.

*Гармонизация наднационального законодательства, в том числе в части регламентации проведения посттаможенного контроля с использованием цифровых технологий.*

Каждое государство – член Евразийского экономического союза (ЕАЭС) на современном этапе определило свои приоритеты и реализует собственные механизмы внедрения цифровых технологий, в том числе в части проведения посттаможенного контроля. Для построения общего цифрового пространства ЕАЭС во всей полноте его элементов и структур необходима координация, обеспечивающая целостность подходов к проектированию и функционированию проектов цифровизации, а также согласованность процессов построения общего цифрового пространства. Об этом неоднократно заявляли представители научного сообщества [1, с. 24].

*Внедрение новых цифровых сервисов, способствующих проведению посттаможенного контроля, регламентация порядка проведения таможенного мониторинга и аудита, применение технологии «цифровых двойников», системы маркировки и прослеживаемости товаров, многофункциональной системы контроля за ввозом и перемещением товаров.*

В настоящее время каждая из перечисленных цифровых технологий находится на своей стадии разработки: одни – в стадии тестирования, в отношении других запущен эксперимент по внедрению. В настоящее время правовая основа функционирования не разработана, упоминание о ней отсутствует как в Федеральном законе от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», так и в Таможенном кодексе Евразийского экономического союза (далее – ТК ЕАЭС).

*Выведение на качественно новый уровень механизма защиты цифровых информационных ресурсов и сервисов, содействующих проведению посттаможенного контроля, от различного рода кибератак.*

С увеличением числа внедряемых Федеральной таможенной службой (далее – ФТС России)

цифровых технологий появились и новые виды угроз – кибератаки на цифровые сервисы и на основную информационную систему ФТС России – Единую автоматизированную информационную систему таможенных органов (ЕАИС ТО), направленные на дестабилизацию их работы.

В целях противостояния угрозам такого рода у ЕАИС ТО отсутствует подключение к сети Интернет, а все внешние взаимодействия проходят через специально созданную Автоматизированную систему внешнего доступа. В случае необходимости помощь в реагировании на компьютерные инциденты оказывают сотрудники ведомственного центра Государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак (ГосСОПКА) на информационные ресурсы Российской Федерации, куда субъекты критической информационной инфраструктуры (КИИ), которым является ФТС России, обязаны сообщать обо всех инцидентах на своих объектах.

В целях совершенствования механизма защиты цифровых информационных ресурсов и сервисов, содействующих проведению посттаможенного контроля, остаются актуальными основные задачи, требующие решения, в числе которых повышение степени оперативности и эффективности действий реаги-

рующих структур, минимизация ущерба, причиненного в результате компьютерных атак, снижение риска простоя после компьютерных атак и др.

*Совершенствование правовой регламентации проведения таможенных проверок.*

В качестве одного из ключевых принципов проведения таможенной проверки на современном этапе можно выделить принцип эффективности, заключающийся в направленности на достижение максимальной результативности проверочных мероприятий при одновременном снижении их количества.

Говоря о повышении результативности посттаможенного контроля в целом, отметим, что ФТС России в этом направлении разработан целый комплекс мероприятий, «связанных непосредственно с внедрением передовых цифровых технологий, в частности, речь идет о цифровом сервисе создания цифрового двойника, включающем таможенный мониторинг, таможенный аудит, систему маркировки и прослеживаемости товаров, многофункциональную систему контроля за перемещением товаров, которые в настоящее время в целом успешно внедрены Федеральной таможенной службой» [2, с. 75].

На фоне постоянного совершенствования результативности посттаможенного контроля недостаточно

внимания уделяется оценке деятельности самих таможенных органов в целом и при осуществлении таможенных проверок, в частности.

В ст. 266 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» содержатся три основных критерия оценки работы таможенных органов, к которым относятся скорость совершения таможенных операций при одновременном сокращении издержек заинтересованных лиц при совершении таможенных операций, своевременность и полнота поступления таможенных платежей, а также эффективность противодействия преступлениям и административным правонарушениям.

С целью совершенствования и оптимизации системы оценки деятельности таможенных органов ФТС России, исходя из указанных критериев, принимаются ведомственные акты (например, Приказ ФТС России от 28 декабря 2022 г. № 1080 «Об утверждении показателей результативности деятельности и показателей эффективности деятельности региональных таможенных управлений и таможен»; Приказ ФТС России от 7 февраля 2023 г. № 76 «Об утверждении индикативных показателей региональных таможенных управлений и таможен»),

содержащие дополнительные показатели, по которым оценивается эффективность их работы.

Однако результативность деятельности таможенных органов стала зависеть прежде всего от объема поступивших таможенных платежей без учета выявленных противоправных действий должностных лиц таможенных органов при проведении таможенного контроля, а также жалоб со стороны участников внешнеэкономической деятельности на нарушение их прав при проведении таможенных проверок и др. Такие критерии в ведомственных актах ФТС России отсутствуют, что, как видится, не в полной мере согласуется с принципом эффективности при проведении контрольных мероприятий и ставит под угрозу реализацию принципа соблюдения прав участников внешнеэкономической деятельности (далее – ВЭД).

В качестве еще одного аспекта недостаточной реализации рассматриваемого принципа следует выделить расширение контрольных полномочий таможенных органов, что не согласуется с поставленной задачей снижения излишней административной нагрузки на субъекты контроля.

Относительно снижения количества проверочных мероприятий как одной из составляющих реализации принципа эффективности отметим, что в настоящее время

значительное внимание уделяется категорированию участников ВЭД на основе системы управления рисками, в связи с чем разработаны достаточно подробные критерии оценки, позволяющие объективно с большой долей достоверности определять, к какой из категорий риска необходимо отнести того или иного участника ВЭД, что позволяет в отношении подконтрольных лиц, отнесенных к низкой категории риска, проводить мероприятия посттаможенного контроля.

Фактически отсутствует нормативно закреплённый перечень обстоятельств, определяющий в каких случаях должны проводиться таможенные проверки. Представляется, что такие обстоятельства должны быть детально регламентированы либо разработана методика их определения, в том числе с помощью подробных методических рекомендаций.

В рамках совершенствования правового регулирования контрольных мер таможенных органов необходимо акцентировать внимание на недостаточной правовой обеспеченности процесса электронного обмена документами и (или) сведениями. В соответствии со ст. 282 Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» обмен

документами и (или) сведениями в электронной форме с использованием сети Интернет, в частности при проведении таможенной проверки, осуществляется между таможенными органами и заинтересованными лицами в том числе посредством личного кабинета.

В настоящее время в ФТС России функционирует Автоматизированная подсистема «Компонент сервисов личного кабинета» (АПС «Личный кабинет»), которая предназначена для обеспечения на основе веб-технологий персонифицированного информационного взаимодействия лиц, осуществляющих внешнеэкономическую, в том числе внешнеторговую, деятельность, связанную с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу ЕАЭС. В составе АПС «Личный кабинет» реализован и функционирует сервис «Таможенная проверка».

Однако, как справедливо отмечают специалисты, «технология вза-

имодействия в электронной форме таможенных органов и участников ВЭД в ходе проведения таможенной проверки с использованием сети “Интернет”, в том числе посредством личного кабинета, не закреплена на законодательном уровне» [3, с. 143], что осложняет проведение посттаможенного контроля.

Таким образом, таможенная проверка является действенным инструментом посттаможенного контроля. Констатируя достаточно подробную регламентацию сущности и порядка проведения таможенной проверки в ст. 331 ТК ЕАЭС и иных правовых актах Российской Федерации в сфере таможенного регулирования, в результате проведенного анализа выявлен ряд проблем, которые до настоящего времени не решены либо решены не в полной мере, что требует дальнейшего совершенствования некоторых аспектов проведения таможенных проверок по целому ряду направлений.

### Библиографический список

1. Гончаров А.И., Иншакова А.О. Развитие цифровых технологий таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности на пространстве ЕАЭС // Право и управление. XXI век. 2021. Т. 17, № 2(59). С. 23–32.
2. Содномова С.К., Сергеева В.А. Современная практика внедрения таможенного контроля после выпуска товаров // Вопросы новой экономики. 2022. № 3(63). С. 74–83.
3. Гупанова Ю.Е., Лемак А.С. Инновационные подходы к проведению таможенных проверок участников внешнеэкономической деятельности // Управление. 2021. Т. 9, № 1. С. 140–150.

# Аннотации / Abstracts

## СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

### ПРОБЛЕМЫ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ

**Воробьева Динара Сергеевна**

*старший преподаватель кафедры административного и муниципального права имени профессора Василия Михайловича Манохина Саратовской государственной юридической академии*

**Матюшкин Максим Сергеевич, Пушкина Анна Александровна**

*обучающиеся 2 курса Института прокуратуры Саратовской государственной юридической академии*

**Аннотация.** В работе авторы затрагивают вопросы, связанные с проблемой рассмотрения обращений граждан в органы прокуратуры, анализируют эффективность механизмов приема и обработки жалоб, выявляют причины неэффективной реакции органов прокуратуры на обращения граждан, исследуют возможные способы улучшения данной ситуации.

**Ключевые слова:** обращения граждан, прокуратура, эффективность, законность, права, процедура, сроки, реагирование, ответственность, законодательство.

### PROBLEMS OF CONSIDERATION OF CITIZENS' APPEALS BY THE PROSECUTOR'S OFFICE

**Vorobyeva Dinara Sergeevna**

*Senior Lecturer at the Department of Administrative and Municipal Law named after Professor Vasily Mikhailovich Manokhin of the Saratov State Law Academy*

**Matyushkin Maxim Sergeevich, Pushkina Anna Aleksandrovna**

*2nd year students of the Institute of Public Prosecutor's Office of the Saratov State Law Academy*

**Abstract.** In the work, the authors touch upon issues related to the problem of considering citizens' appeals by the prosecutor's office. The effectiveness of the mechanisms for receiving and processing complaints is analyzed, the reasons for the ineffective response of the prosecutor's office to citizens' appeals are identified, and possible ways to improve this situation are explored.

**Keywords:** citizens' appeals, prosecutor's office, efficiency, legality, rights, procedure, deadlines, response, responsibility, legislation.



**ВЫЯВЛЕНИЕ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ КОРРУПЦИОГЕННЫХ ФАКТОРОВ КАК ЭФФЕКТИВНЫЙ СПОСОБ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИОННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ****Грачева Ольга Алексеевна***кандидат юридических наук, доцент кафедры прокурорского надзора и криминологии Саратовской государственной юридической академии***Кравцов Егор Олегович***обучающийся 4 курса Института прокуратуры Саратовской государственной юридической академии*

**Аннотация.** На сегодняшний день противодействие коррупции является одной из главных задач национальной политики Российской Федерации и важнейшим направлением деятельности прокуратуры, которым отводится особое место в рамках реализации антикоррупционного законодательства, а также его неукоснительного соблюдения. Одним из методов, которые применяются прокуратурой в рассматриваемом направлении деятельности, является антикоррупционная экспертиза. Цель данной работы – проанализировать особенности проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы. Методологической основой являются теоретические (анализ, индукция, дедукция, синтез, информационный) и практические методы (наблюдение, сравнение). Установлено, что одним из активных субъектов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов является прокуратура, которая играет важную роль в данном процессе. Это связано с тем, что у прокуратуры имеется большой практический опыт по эффективному выявлению коррупциогенных факторов. В ходе исследования была обозначена необходимость внесения законодательных изменений ввиду отсутствия единого подхода к определению методики проведения антикоррупционной экспертизы органами прокуратуры.

**Ключевые слова:** противодействие коррупции, законность, антикоррупционная экспертиза, прокурорский надзор, коррупциогенные факторы, полномочия прокурора.

**IDENTIFICATION OF CORRUPTION-GENIC FACTORS BY THE PROSECUTOR'S OFFICE AS AN EFFECTIVE WAY TO COMBAT CORRUPTION CRIME****Gracheva Olga Alekseevna***Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Prosecutor's Supervision and Criminology of Saratov State Law Academy***Kravtsov Egor Olegovich***4<sup>th</sup> year student at the Institute of the Prosecutor's Office of Saratov State Law Academy*

**Abstract.** Combating corruption, today, is one of the main tasks of the national policy of the Russian Federation and the most important area of activity of the prosecutor's office, which is given a special place in the framework of the implementation of anti-corruption legislation, as well as its strict compliance. One of the methods used by the prosecutor's office in this area of activity is anti-corruption examination. The goal – is to analyze the features of supervision over the implementation of anti-corruption laws. Methodological basis: theoretical methods (analysis, induction, deduction, synthesis, information), practical methods (observation, comparison). It was established, that one of the active subjects of anti-corruption examination of regulatory legal acts is the prosecutor's office, which plays an important role in this

---

process. This is due, in particular, to the fact that the prosecutor's office has extensive practical experience in effectively identifying corruption-related factors. The study identified the need to make legislative changes due to the lack of a unified approach to determining the subject of anti-corruption examination by prosecutors.

**Keywords:** anti-corruption, legality, anti-corruption expertise, prosecutorial supervision, corruption factors, powers of the prosecutor.

---

## **НЕОБХОДИМО ЛИ РЕФОРМИРОВАТЬ УГОЛОВНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ В РОССИИ: НОВЫЙ ПОДХОД К РЕГЛАМЕНТАЦИИ В УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОМ ЗАКОНЕ ИНСТИТУТА ПОДОЗРЕНИЯ (2 ЧАСТЬ)**

**Потапенко Петр Георгиевич**

*главный специалист управления безопасности ООО «БЭСТ Консалтинг»  
(Москва), пенсионер органов прокуратуры РФ, советник юстиции*

**Аннотация.** Институт подозреваемого является одним из основных институтов уголовного процесса. В настоящей статье автор предлагает и аргументирует необходимость реформирования стадии уголовного преследования в уголовном судопроизводстве РФ.

**Ключевые слова:** уголовное преследование, форма уголовного преследования, подозрение, подозреваемый.

## **IS IT NECESSARY TO REFORM CRIMINAL PROSECUTION IN RUSSIA: A NEW APPROACH TO REGULATING THE INSTITUTION OF SUSPICION IN THE CRIMINAL PROCEDURAL LAW (PART 2)**

**Potapenko Petr Georgievich**

*Chief Specialist of the Security Department ООО "BEST Consulting" (Moscow),  
pensioner of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, justice Advisor*

**Abstract.** The suspect institute is one of the basic institutes of criminal trial. In this article, the author suggests and argues for the need to reform the state of criminal prosecution in the criminal prosecution of the Russian Federation.

**Keywords:** criminal prosecution, form of criminal prosecution, suspicion, suspect.

---

## **НЕТИПИЧНЫЙ ПОДХОД К ВОЗМЕЩЕНИЮ УЩЕРБА, ПРИЧИНЕННОГО ПРЕСТУПЛЕНИЯМИ**

**Романова Василина Сергеевна**

*магистр уголовного закона, юрист 2 класса, прокурор первого зонального  
отдела по надзору за следствием и дознанием Управления по надзору  
за следствием, дознанием и оперативно-разыскной деятельностью  
прокуратуры Нижегородской области*

**Аннотация.** Вопрос возмещения ущерба, причиненного преступлениями социально-незащищенным гражданам и интересам государства и общества, не теряет своей актуальности с годами, поскольку уголовно наказуемые деяния являются неотъемлемой частью социума. В статье приводятся статистические

данные, а также соответствующие предложения по внедрению нетипичных инструментов восстановления прав.

**Ключевые слова:** преступление, ущерб, обращение в суд, полномочия прокурора.

**AN ATYPICAL APPROACH TO COMPENSATION FOR DAMAGE CAUSED BY CRIMES**

**Romanova Vasilina Sergeevna**

*master of criminal law, 2<sup>nd</sup> class lawyer, prosecutor of the 1<sup>st</sup> zonal department of the supervision of criminal law enforcement agencies in criminal law enforcement agencies office of Nizhny Novgorod regional prosecutor's office*

**Abstract.** The issue of compensation for damage caused by crimes to socially vulnerable citizens and the interests of the state and society does not lose its relevance over the years, since criminal acts are an integral part of society. The article provides statistical data, as well as relevant proposals for the introduction of atypical tools for restoring rights.

**Keywords:** crime, damage, going to court, powers of the prosecutor.

**К ВОПРОСУ О ПЕРЕХОДЕ НЕВОСТРЕБОВАННЫХ ЗЕМЕЛЬНЫХ ДОЛЕЙ В СОБСТВЕННОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

**Сорокина Юлия Викторовна**

*доцент кафедры земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии*

**Сорокина Маргарита Александровна**

*обучающаяся Института магистратуры Саратовской государственной юридической академии*

**Аннотация.** Статья посвящена теоретическому анализу проблемы появления не востребованных земельных долей в гражданском обороте. Выявляются исторические и экономические причины данного явления, предлагаются меры для исправления сложившейся ситуации.

**Ключевые слова:** земельная доля, сельскохозяйственные угодья, муниципальные образования, собственники земельных участков.

**ON THE ISSUE OF THE TRANSFER OF UNCLAIMED LAND SHARES INTO THE OWNERSHIP OF MUNICIPALITIES**

**Sorokina Yulia Viktorovna**

*Associate Professor, Department of Land and Environmental Law of the Saratov State Law Academy*

**Sorokina Margarita Aleksandrovna**

*student at the Institute of Master's Degree of the Saratov State Law Academy*

**Abstract.** The article is devoted to a theoretical analysis of the problem of the appearance of unclaimed land shares in civil circulation; find out the historical and economic reasons for this phenomenon; measures are proposed to correct the current situation.

**Keywords:** land share, agricultural land, municipalities, owners of land.

## ВЗГЛЯД МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

### ТЕРРИТОРИЯ РАЗМЕЩЕНИЯ ОТХОДОВ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ: ЗЕМЕЛЬНЫЙ И ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТЫ

**Жуков Иван Иванович**

*соискатель кафедры земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии*

**Аннотация.** Статья посвящена выстраиванию соотношения норм земельного, горного и гражданского права при регулировании отношений, связанных с захоронением отходов в недрах земли. Анализируются основные понятия в целях упорядочения отношений, связанных с размещением отходов недропользования, делается вывод о дальнейшем совершенствовании правовых норм о возможных территориальных вариантах их размещения.

**Ключевые слова:** территория размещения отходов, объект размещения отходов, полезные ископаемые, вторичные ресурсы, право пользования недрами.

### SUBSOIL USE WASTE DISPOSAL AREA: LAND AND CIVIL LAW ASPECTS

**Zhukov Ivan Ivanovich**

*Applicant for the Department of Land and Environmental Law of the Saratov State Law Academy*

**Abstract.** The article is devoted to building a correlation between the norms of land, mining and civil law in regulating relations related to the disposal of waste in the bowels of the earth; basic concepts are analyzed in order to streamline relations related to the disposal of subsoil use waste; it is concluded that it is necessary to further improve the legal norms on possible territorial options for their placement.

**Keywords:** waste disposal area, waste disposal facility, minerals, secondary resources, subsoil use rights.

### НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СЛУЖЕБНЫХ СПОРОВ КАК СПОСОБА ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ОТ НЕПРАВОМЕРНОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА

**Маршанкулова Римма Евгеньевна**

*соискатель кафедры административного и муниципального права имени профессора Василия Михайловича Манохина Саратовской государственной юридической академии*

**Аннотация.** Статья посвящена рассмотрению отдельных вопросов правовой регламентации процедуры разрешения служебных споров. Обоснована необходимость включения дел о рассмотрении служебных споров на государственной службе в перечень дел, предусмотренный Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации. Предложено унифицировать статьи законодательных актов о государственной службе в аспекте регламентации обращения государственного служащего для разрешения служебного спора.

**Ключевые слова:** служебный спор, неправомерное вмешательство, государственная служба, представитель нанимателя, комиссия, административное судопроизводство.

**SOME PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF OFFICIAL DISPUTES AS A WAY TO PROTECT STATE EMPLOYEES FROM UNLAWFUL INTERVENTION****Marshankulova Rimma Evgenievna***Applicant of the Department of Administrative and Municipal Law named after Professor Vasily Mikhailovich Manokhin of the Saratov State Law Academy*

**Abstract.** The article discusses separate issues of legal regulation of the procedure for resolving official disputes. The need to include cases on the consideration of official disputes in the public service in the list of cases provided for by the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation is justified. It also proposed to unify articles of legislative acts on public service in the aspect of the regulation of the appeal of a civil servant to resolve an official dispute.

**Keywords:** office dispute, unlawful intervention, public service, representative of the employer, commission, administrative proceedings.

**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ПРОВЕДЕНИЯ ПОСТТАМОЖЕННОГО КОНТРОЛЯ НА ТЕРРИТОРИИ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ****Развина Юлия Олеговна***магистрант 2 курса Института магистратуры и заочного обучения Саратовской государственной юридической академии*

**Аннотация.** Развитие таможенного контроля после выпуска товаров на современном этапе с учетом планомерного внедрения цифровых технологий требует адекватного правового регулирования. Сформулирован вывод о необходимости совершенствования правового регулирования проведения посттаможенного контроля по целому ряду направлений, в числе которых: гармонизация наднационального законодательства; внедрение новых цифровых сервисов, способствующих проведению посттаможенного контроля; совершенствование правовой регламентации проведения таможенных проверок, в частности, введения критериев оценки деятельности таможенных органов при осуществлении таможенных проверок; регламентация взаимодействия в электронной форме таможенных органов и участников ВЭД посредством личного кабинета в ходе проведения таможенной проверки и др.

**Ключевые слова:** посттаможенный контроль, цифровые технологии, гармонизация наднационального законодательства, механизм защиты от кибератак, совершенствование таможенных проверок.

**THE MAIN DIRECTIONS FOR IMPROVING THE MECHANISM OF POST-CUSTOMS CONTROL ON THE TERRITORY OF THE EAEU IN THE CONTEXT OF DIGITALIZATION****Razvina Yulia Olegovna***2<sup>nd</sup> year master's student at the Institute of Master's and Correspondence Studies of the Saratov State Law Academy*

**Abstract.** The development of customs control after the release of goods at the present stage, taking into account the systematic introduction of digital

---

technologies, requires adequate legal regulation. The conclusion is formulated about the need to improve the legal regulation of post-customs control in a number of areas, including: harmonization of supranational legislation; introduction of new digital services that facilitate post-customs control; improvement of the legal regulation of customs inspections, in particular, the introduction of criteria for evaluating the activities of customs authorities during customs inspections; regulation of interaction in electronic form between customs authorities and foreign trade participants through a personal account during customs inspections, etc.

**Keywords:** post-customs control, digital technologies, harmonization of supranational legislation, mechanism of protection against cyber attacks, improvement of customs checks.



