

**УДК 342.92****Правовые критерии оценки законности принимаемых прокурором решений при осуществлении надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина****Демченко Василий Александрович**

Старший преподаватель,  
Дальневосточный юридический институт (филиал)  
Университета прокуратуры РФ,  
690091, Российская Федерация, Владивосток, ул. Суханова, 8;  
e-mail: mail@vdemchenko.ru

**Аннотация**

Статья посвящена анализу правовых критериев оценки законности решений прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Рассматриваются принципы правовой определенности и реальной исполнимости, которые выступают ключевыми критериями оценки законности решений прокурора. Обсуждается возможность введения презумпции законности принимаемых прокурором решений, что позволило бы снизить нагрузку на судебные органы и повысить эффективность прокурорской деятельности. Подчеркивается важность предложенных нововведений для повышения правового статуса решений прокурора и оптимизации процедуры их оценки на предмет законности.

**Для цитирования в научных исследованиях**

Демченко В.А. Правовые критерии оценки законности принимаемых прокурором решений при осуществлении надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Вопросы российского и международного права. 2024. Том 14. № 11А. С. 149-155.

**Ключевые слова**

Оценка законности решений прокурора, оспаривание решений прокурора, судебное обжалование, критерии оценки решений прокурора, принцип правовой определенности, принцип реальной исполнимости, акты прокурорского реагирования, презумпция законности принимаемых прокурором решений.

## Введение

Согласно правовой доктрине, одним из основополагающих принципов организации и деятельности отечественной прокуратуры выступает принцип законности, содержание которого большинством исследователей раскрывается через призму имеющихся у органов прокуратуры полномочий по требованию от поднадзорных субъектов неукоснительного исполнения действующих на территории России законодательных актов [Корнева, 2023]. Данному полномочию корреспондирует не только право прокурора на осуществление функций по выявлению нарушений законов, прав и свобод граждан, но и принятие правовых решений, соответствующих букве и духу закона. Иными словами, принимаемые прокурором юридически значимые решения в неменьшей степени должны опираться на требования федерального законодательства, быть обоснованными и справедливыми.

Таким образом, для оценки правомерности решений прокурора необходимо принимать во внимание соответствующие формально-юридические критерии, которым они должны соответствовать. Нормативная неопределенность, отсутствие в правовой доктрине единых теоретических подходов к разрешению данного вопроса препятствуют адекватной и справедливой оценке принимаемых прокурором решений, что, как представляется, не может влиять на эффективность осуществляемых надзорных полномочий, препятствует унификации и балансировке правоприменительной практики. В этой связи чрезвычайно важной видится выработка соответствующих правовых критериев, служащих основой в деятельности по оценке законности принимаемых прокурором решений.

## Основная часть

Результаты проведенного анализа свидетельствуют о ежегодном увеличении рассматриваемых судами административных дел об оспаривании решений прокурора и вынесении по ним судебных постановлений не в пользу надзорного ведомства. Так, например, в 2019 году судами было рассмотрено 2 392 административных дела обозначенной категории, по истечении четырехлетнего срока данный показатель увеличился на 78% и составил 4 264 административных дела. При этом по итогам 2023 года (в сравнении с показателями 2019 года) процент вынесения судами решений о признании решений прокурора вырос на 43,7% [Генеральная прокуратура Российской Федерации: официальный сайт, [www](http://www.gp.ru)]. Приведенная статистика, на наш взгляд, не является катастрофической, но обращает внимание на необходимость глубокого теоретического анализа и выработки практических рекомендаций по оценке принимаемых прокурором решений. Учитывая данное обстоятельство, рассмотрим подробнее основополагающие правовые критерии оценки законности решений прокурора, принимаемых при осуществлении надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина – критерии (принципы) правовой определенности и реальной исполнимости [Демченко. Решения и действия (бездействие) прокурора..., 2024].

Принцип правовой определенности является относительно новым «продуктом деятельности» судебных органов. Его суть состоит в том, что правоприменительное решение прокурора (в частности, и акт прокурорского реагирования) должен содержать в себе четкое указание на конкретные действия, которые следует совершить поднадзорному лицу в целях его надлежащего и своевременного исполнения со ссылкой на соответствующие правовые нормы.

Критерий реальной исполнимости, в свою очередь, связывается с наличием реальной

возможности у поднадзорного субъекта устранить в определенный срок выявленное прокурором нарушение [Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 15 июля 2019 г. по делу № А20-4741/2018, [www](http://www.arbitr.ru)].

О необходимости соответствия принимаемых прокурором решений данным правовым принципам (критериям) в 2019 году высказался Шестнадцатый арбитражный апелляционный суд. Причем, по мнению судебного органа, законным может являться лишь то решение прокурора, которое отвечает не одному из указанных принципов (в отдельности), а именно двум в совокупности. При ином правоприменительном подходе нарушались бы права поднадзорных субъектов, что недопустимо в системе действующего нормативно-правового регулирования.

Из содержания указанного судебного акта следует, что общество с ограниченной ответственностью «Газпром межрегионгаз Нальчик» обратилось в Арбитражный суд Кабардино-Балкарской Республики с заявлением о признании незаконным представления прокурора г. Нальчика об устранении нарушений закона.

По мнению заявителя указания, изложенные прокурором в резолютивной части представления об устранении нарушений закона, не могут быть исполнены; способ устранения отраженных прокурором в описательно-мотивировочной части такого акта реагирования нарушений не предложен.

Арбитражным судом искимые требования оставлены без удовлетворения, поскольку, по мнению суда, заявителем не было обосновано наличие в оспариваемом представлении прокурора правовых дефектов, влияющих на его законность.

Не согласившись с принятым решением, заявителем подана апелляционная жалоба. Постановлением Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.03.2019 по делу № А20-4741/2018 решение арбитражного суда первой инстанции отменено, принято новое решение, в соответствии с которым представление прокурора г. Нальчика признано незаконным (по доводам, изложенным в иске и апелляционной жалобе). Данная правовая позиция поддержана судом кассационной инстанции. Судебное решение в дальнейшем сторонами не обжаловалось и вступило в законную силу.

В целом, признавая логичность названных арбитражным судом критериев оценки законности принимаемых прокурором решений, отметим, что их содержание требует дальнейшего научного анализа и детальной проработки.

Так, обоснованным представляется выделяемый принцип правовой определенности, поскольку вполне логично, что из акта прокурорского реагирования должны вытекать конкретные сведения о допущенных нарушениях со ссылкой на правовые нормы. Это в полной мере соответствует положениям Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре).

Что касается принципа реальной исполнимости, то на практике его реализация представляется не такой уж однозначной.

Например, исходя из пункта 1 статьи 24 Закона о прокуратуре, при получении представления об устранении нарушений закона поднадзорные органы прокуратуры лица должны принять конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих. Следовательно, представление как акт прокурорского реагирования направлен не только на устранение выявленных нарушений, но и на предупреждение противоправных явлений в будущем.

В этой связи полагаем необходимым указать на то, что на практике нередко после проведения прокурором проверочных мероприятий (в том числе и во время их проведения)

поднадзорные прокурору субъекты фактически устраняют допущенные нарушения, нередко и в полном объеме. Но лишают ли прокурора такие действия поднадзорного лица правовых оснований для принятия мер реагирования? Представляется, что нет, поскольку по смыслу положений Закона о прокуратуре основной функцией прокурорского надзора является именно профилактика нарушений закона, прав и свобод граждан [Демченко. Вопросы соответствия актов прокурорского реагирования..., 2024, [www](http://www)].

Полагаем, что пренебрежение предлагаемой концепцией означало бы обесценивание осуществляемой прокурорами деятельности по обеспечению законности. В этой связи прокурор не должен быть чем-либо ограничен в принятии превентивных мер, в частности по внесению представления на выявленные нарушения, которые уже были устранены поднадзорным субъектом на момент подписания акта реагирования. Представляется, что данный теоретико-прикладной подход соответствует смыслу и содержанию Конституции Российской Федерации, Закону о прокуратуре, а также законодательству в сфере профилактики правонарушений.

Проведенное исследование, а также анализ судебной и ведомственной правоприменительной практики по правовой оценке решений прокурора позволяет говорить о необходимости законодательного закрепления презумпции законности принимаемых прокурором решений и совершаемых юридически значимых действий. Данный правовой институт может быть заимствован из законодательства, регулирующего, например, гражданское и административное судопроизводство (статья 195 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, статья 176 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации). Суть обозначенной презумпции состоит в том, судебное решение априори считается законным до тех пор, пока оно не будет отменено или изменено в установленном законом порядке [Борисова, Молчанов, Боннер, 2010]. По смыслу действующего законодательства (в том числе и вышеприведенного) предполагается, что судебные решения выносятся с соблюдением всех процессуальных норм и требований законодательства. Названная презумпция обеспечивает стабильность судебной системы и доверие к ней со стороны общества [Гаизова, 2018].

Кроме того, презумпция законности судебных решений основана на юридической фикции, предполагающей высокий профессионализм судей, осуществление ими деятельности по отправлению правосудия исключительно в строго регламентированных законом рамках.

Безусловно, рассматриваемый правовой принцип (презумпция) не означает, что все без исключения принимаемые судьями решения являются юридически безупречными и лишены недостатков (как процессуальных, так и правовых). Для этого предусмотрен институт обжалования судебных актов в порядке апелляционной, кассационных и надзорной инстанций, который призван устранять, в случае обнаружения, допущенные дефекты.

Презумпция законности судебных решений не является новым механизмом регулирования процессуальных отношений, она апробирована веками и берет свое начало из римского права, в котором выражалась в таких формулах, как «*res judicata pro veritate habetur*» (вступивший в силу приговор суда считается истинным) и «*res judicata pro veritate scipitur*» (вступившее в законную силу решение суда считается истинным) [Сериков, 2008].

В теории отечественного процессуального права наличие презумпции законности судебных решений поддерживается далеко не всеми исследователями [Гурвич, 1955]. Между тем представляется неоспоримым позитивный эффект от реализации данной концепции на практике. Так, вынесенное судом решение, на которое в установленные законом сроки и порядке не поступили процессуальные жалобы (представления), вступает в законную силу, не

требует дополнительных действий со стороны судебного органа по приведению решения суда к исполнению. Таким образом, на практике реализуется и другой правовой принцип – процессуальной экономии, что позволяет упростить судопроизводство, сохранить его открытым и понятным для всех участников процессуальных правоотношений.

Как было указано выше, нами предлагается аналогичную модель применить к правоотношениям, возникающим в связи с принятием прокурором юридически значимых решений при осуществлении надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод граждан. Данное нововведение, которое, к слову, целесообразно закрепить в положениях Закона о прокуратуре, позволит снизить нагрузку на судебные органы, подтолкнет федерального законодателя к формулированию правового механизма оспаривания принимаемых прокурором решений, в том числе в порядке ведомственного обжалования («вышестоящему прокурору»), сделает данную процедуру ясной, понятной и определенной. Это, в свою очередь, повысит эффективность прокурорской деятельности, а также будет способствовать наиболее оперативному (со стороны поднадзорных органов) принятию мер по устранению выявленных прокурором нарушений законов, прав и свобод граждан. Приведенный постулат не только вытекает из смысла положений Закона о прокуратуре (статья 6), но и согласуется с правовыми позициями высших судебных инстанций, в частности Конституционного Суда Российской Федерации (Постановление от 17.02.2015 № 2-П) [Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.02.2015 № 2-П, [www](http://www.kd.ru)].

### Заключение

Таким образом, результаты проведенного исследования позволяют говорить о целесообразности включения в содержание Закона о прокуратуре презумпции законности принимаемых прокурором юридически значимых решений. Такое нововведение позволит повысить правовой статус решений прокурора, упростит процедуру оценки их на предмет законности, а также повысит эффективность прокурорской деятельности в целом.

Кроме того, важнейшими критериями оценки законности решений прокурора являются принципы правовой определенности и реальной исполнимости, сформулированные судами. Вместе с тем практическая реализация данных принципов видится возможной при учете предложенного подхода к их истолкованию.

### Библиография

1. Борисова Е.А., Молчанов В.В., Боннер А.Т. Проблемы установления истины в гражданском процессе // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2010. № 2. С. 108-117.
2. Газизова Э.Р. Судебное решение как акт правосудия // Цивилистика: право и процесс. 2018. № 2. С. 103-105.
3. Генеральная прокуратура Российской Федерации: официальный сайт. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result> (дата обращения: 11.11.2024).
4. Гурвич М.А. Решение советского суда в исковом производстве. М.: Всесоюзный юридический заочный институт, 1955. 128 с.
5. Демченко В.А. Вопросы соответствия актов прокурорского реагирования принципам правовой определенности и реальной исполнимости // Искусство правообразования. 2024. № 3 (11). С. 41-45.
6. Демченко В.А. Решения и действия (бездействие) прокурора как предмет судебного обжалования // Прокурорская деятельность: актуальные проблемы теории и практики : Сборник статей участников семинаров и круглых столов, проведенных Дальневосточным юридическим институтом (филиалом) Университета прокуратуры Российской Федерации в 2023 и 2024 годах. Владивосток: Университет прокуратуры РФ, 2024. С. 54-61.
7. Корнева Т.С. Особенности реализации принципа законности в организации и деятельности прокуратуры //

- Правовые проблемы укрепления российской государственности: сборник статей (Томск, 26-28 января 2023 года). Томск: Томский государственный университет, 2023. С. 207-209.
8. По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «Агора», межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал», международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.02.2015 № 2-П // СПС «КонсультантПлюс».
9. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 15 июля 2019 г. по делу № А20-4741/2018 // СПС «КонсультантПлюс».
10. Сериков Ю.А. Презумпции в гражданском судопроизводстве; науч. ред. В.В. Ярков. М.: Волтерс Клувер, 2008. 169 с.

## **Legal criteria for assessing the legality of decisions taken by the prosecutor in overseeing the implementation of laws and the observance of human and civil rights and freedoms**

**Vasilii A. Demchenko**

Senior Lecturer,  
Far Eastern Law Institute (branch) University of the Prosecutor's Office  
of the Russian Federation,  
690091, 8 Sukhanova str., Vladivostok, Russian Federation;  
e-mail: mail@vdemchenko.ru

### **Abstract**

The article is devoted to the analysis of legal criteria for assessing the legality of a prosecutor's decisions when overseeing the implementation of laws and the observance of human and civil rights and freedoms. The principles of legal certainty and real enforceability are considered, which are key criteria for assessing the legality of a prosecutor's decisions. The possibility of introducing a presumption of legality of the decisions taken by the prosecutor is being discussed, which would reduce the burden on judicial authorities and increase the effectiveness of prosecutorial activities. The importance of the proposed innovations is emphasized in order to enhance the legal status of the prosecutor's decisions and optimize the procedure for evaluating them for legality.

### **For citation**

Demchenko V.A. (2024) *Pravovye kriterii otsenki zakonnosti primaemykh prokurorom reshenii pri osushchestvlenii nadzora za ispolneniem zakonov, soblyudeniem prav i svobod cheloveka i grazhdanina* [Legal criteria for assessing the legality of decisions taken by the prosecutor in overseeing the implementation of laws and the observance of human and civil rights and freedoms]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 14 (11A), pp. 149-155.

## Keywords

Assessment of the legality of prosecutor's decisions, challenging prosecutor's decisions, judicial appeal, criteria for evaluating prosecutor's decisions, the principle of legal certainty, the principle of real enforceability, acts of prosecutorial response, presumption of legality of decisions taken by the prosecutor.

## References

1. Borisova E.A., Molchanov V.V., Bonner A.T. (2010) Problemy ustanovleniya istiny v grazhdanskom protsesse [Problems of Establishing the Truth in Civil Procedure]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11. Pravo* [Bulletin of Moscow University. Series 11. Law], 2, pp. 108-117.
2. Demchenko V.A. (2024) Resheniya i deistviya (bezdeistvie) prokurora kak predmet sudebnogo obzhalovaniya [Decisions and actions (inaction) of the prosecutor as a subject of judicial appeal]. In: *Prokurorskaya deyatelnost': aktual'nye problemy teorii i praktiki: Sbornik statei uchastnikov seminarov i kruglykh stolov, provedennykh Dal'nevostochnym yuridicheskim institutom (filialom) Universiteta prokuratury Rossiiskoi Federatsii v 2023 i 2024 godakh* [Prosecutor's activity: current problems of theory and practice: Collection of articles by participants in seminars and round tables held by the Far Eastern Law Institute (branch) of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation in 2023 and 2024]. Vladivostok: University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, pp. 54-61.
3. Demchenko V.A. (2024) Voprosy sootvetstviya aktov prokurorskogo reagirovaniya printsipam pravovoi opredelennosti i real'noi ispolnimosti [Issues of compliance of acts of prosecutorial response with the principles of legal certainty and real enforceability]. *Iskusstvo pravovedeniya* [Art of Jurisprudence], 3 (11), pp. 41-45.
4. Gazizova E.R. (2018) Sudebnoe reshenie kak akt pravosudiya [Court Decision as an Act of Justice]. *Tsivilistika: pravo i protsess* [Civilistics: Law and Process], 2, pp. 103-105.
5. *General'naya prokuratura Rossiiskoi Federatsii: ofitsial'nyi sait* [Prosecutor General's Office of the Russian Federation: official website]. Available at: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result> [Accessed 11.11.2024].
6. Gurvich M.A. (1955) *Reshenie sovetskogo suda v iskovom proizvodstve* [Decision of the Soviet Court in Claim Proceedings]. Moscow: All-Union Correspondence Law Institute.
7. Komeva T.S. (2023) Osobennosti realizatsii printsipa zakonnosti v organizatsii i deyatelnosti prokuratury [Features of the implementation of the principle of legality in the organization and activities of the prosecutor's office]. *Pravovye problemy ukrepleniya rossiiskoi gosudarstvennosti: sbornik statei (Tomsk, 26-28 yanvarya 2023 goda)* [Legal problems of strengthening Russian statehood: collection of articles (Tomsk, January 26-28, 2023)]. Tomsk: Tomsk State University, pp. 207-209.
8. *Po delu o proverke konstitutsionnosti polozhenii punkta 1 stat'i 6, punkta 2 stat'i 21 i punkta 1 stat'i 22 Federal'nogo zakona «O prokurature Rossiiskoi Federatsii» v svyazi s zhalobami mezhtselevoi assotsiatsii pravozashchitnykh obshchestvennykh ob"edinenii «Agora», mezhtselevoi obshchestvennoi organizatsii «Pravozashchitnyi tsentr «Memorial», mezhdunarodnoi obshchestvennoi organizatsii «Mezhdunarodnoe istoriko-prosvetitel'skoe, blagotvoritel'noe i pravozashchitnoe obshchestvo «Memorial», regional'noi obshchestvennoi blagotvoritel'noi organizatsii pomoshchi bezhentsam i vyzhizhennym pereselentsam «Grazhdanskoe sodeistvie», avtonomnoi nekommercheskoi organizatsii pravovykh, informatsionnykh i ekspertnykh uslug «Zabaikal'skii pravozashchitnyi tsentr», regional'nogo obshchestvennogo fonda «Mezhdunarodnyi standart» v Respublike Bashkortostan i grazhdanki S.A. Gannushkini: postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 17.02.2015 № 2-P* [In the case of verifying the constitutionality of the provisions of paragraph 1 of Article 6, paragraph 2 of Article 21 and paragraph 1 of Article 22 of the Federal Law "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation" in connection with the complaints of the interregional association of human rights public associations "Agora", the interregional public organization "Human Rights Center "Memorial", the international public organization "International Historical, Educational, Charitable and Human Rights Society "Memorial", the regional public charitable organization for assistance to refugees and internally displaced persons "Civic Assistance", the autonomous non-profit organization of legal, information and expert services "Transbaikal Human Rights Center", the regional public foundation "International Standard" in the Republic of Bashkortostan and citizen S.A. Gannushkina: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 17.02.2015 No. 2-P]. *SPS «Konsul'tantPlyus»* [SPS Consultant].
9. *Postanovlenie Arbitrazhnogo suda Severo-Kavkazskogo okruga ot 15 iyulya 2019 g. po delu № A20-4741/2018* [Resolution of the Arbitration Court of the North Caucasus District of July 15, 2019 in case No. A20-4741/2018]. *SPS «Konsul'tantPlyus»* [SPS Consultant].
10. Serikov Yu.A. (2008) *Prezumptsii v grazhdanskom sudoproizvodstve* [Presumptions in civil proceedings]; scientific ed. V.V. Yarkov. Moscow: Volters Kluver, 169 s.