

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2026.22.88.012

**Доктринальная неопределенность правовой природы
полномочий прокурора по контролю за соответствием расходов
лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их
доходам**

Шитова Екатерина Леонхардовна

Аспирант,
ассистент кафедры организации судебной
и прокурорско-следственной деятельности,
Московский государственный
юридический университет им. О. Е. Кутафина,
125993, Российская Федерация, Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9;
e-mail: lacrimasea@mail.ru

Аннотация

Неопределенность правовой природы контроля за соответствием расходов доходам обусловлена сочетанием в нем надзорных и специальных полномочий прокурора. В работе сопоставлены нормы законодательства о прокуратуре и противодействии коррупции, положения Федерального закона № 230-ФЗ, судебные позиции и доктринальные критерии разграничения контроля и надзора. Установлено, что прокурор действует вне отношений служебной подчиненности и не осуществляет управление деятельностью проверяемого лица, вследствие чего такой контроль отличается от ведомственного. Вместе с тем особые основания его начала, предмет проверки и возможность предъявления антикоррупционного иска придают данной деятельности функциональную самостоятельность. Контроль за соответствием расходов доходам рассматривается как элемент прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции, обладающий признаками самостоятельной функции прокуратуры.

Для цитирования в научных исследованиях

Шитова Е.Л. Доктринальная неопределенность правовой природы полномочий прокурора по контролю за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам // Вопросы российского и международного права. 2026. Том 16. № 6А. С. 93-99. DOI: 10.34670/AR.2026.22.88.012

Ключевые слова

Прокуратура, прокурорский надзор, государственный контроль, контроль за расходами, противодействие коррупции, обращение имущества в доход Российской Федерации.

Введение

Особенность правового регулирования контроля за расходами состоит в том, что одним понятием «контроль» (см.: ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // «Российская газета», № 171, 05.08.2020) обозначена деятельность субъектов, имеющих различный правовой статус. Уполномоченный государственный орган проводит проверку в пределах своей компетенции, тогда как прокурор не обладает управленческими полномочиями в отношении проверяемого лица. Вместе с тем Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее – Федеральный закон № 230-ФЗ) предусматривает непосредственное осуществление прокурором контроля и последующее обращение в суд. Конституционно-правовой статус прокуратуры связан прежде всего с надзором за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов [Конституция РФ, 2020; Федеральный закон «О прокуратуре РФ», 1995, ст. 1, 21]. Одного использованного законодателем термина недостаточно для определения правовой природы полномочий прокурора.

Вопрос имеет не только терминологическое значение. От его решения зависят основания и пределы прокурорского надзора, содержание проверочных действий, характер принимаемого решения и место соответствующих полномочий в системе деятельности прокуратуры.

Основная часть

Проблема соотношения прокурорского надзора и государственного контроля рассматривалась в работах В.Г. Бессарабова, Е.А. Борисенко, А.П. Гуляева, В.Н. Исаенко, П.П. Ищенко, Т.Л. Козлова, Л.И. Лавдаренко, А.Р. Нигматуллина, Д.А. Печёнова, В.И. Рохлина, А.Ю. Винокурова, О.А. Ялового, В.Б. Ястребова и других авторов. В научных трудах названных ученых раскрываются признаки прокурорского надзора и ведомственного контроля, пределы их разграничения, а также особенности участия прокуратуры в обеспечении законности и противодействии коррупции.

Надзор за исполнением законов составляет основное содержание конституционной компетенции прокуратуры [Конституция РФ, 2020; Федеральный закон «О прокуратуре РФ», 1995, ст. 1, 21] и распространяется на законодательство о противодействии коррупции [Федеральный закон «О противодействии коррупции», 2008, ст. 5, 8.2]. Наряду с этим статьи 4, 12 и 17 Федерального закона № 230-ФЗ предусматривают участие Генерального прокурора Российской Федерации и подчиненных ему прокуроров в контроле за расходами [Федеральный закон № 230-ФЗ, 2012, ст. 4, 12, 17]. Прокурор рассматривает поступившие материалы, в установленных законом случаях непосредственно осуществляет контроль и при наличии оснований обращается в суд. Такое сочетание полномочий требует определения их места в системе деятельности прокуратуры.

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 581 конкретизирует полномочия прокурора в сфере контроля за расходами [Приказ Генерального прокурора РФ № 581, 2022]. Согласно его положениям, прокурор оценивает законность решений и действий органов и должностных лиц, уполномоченных проводить такой контроль, рассматривает поступившие материалы и при наличии установленных законом оснований самостоятельно осуществляет

контроль за расходами. Тем самым разграничиваются надзор за законностью деятельности уполномоченных субъектов и непосредственная реализация прокурором полномочий, предусмотренных Федеральным законом № 230-ФЗ, что подчеркивает двойственный характер надзорной деятельности. Это не исключает включения контроля за расходами в прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции, но указывает на самостоятельное значение соответствующих полномочий прокурора [Приказ Генерального прокурора РФ № 581, 2022].

Изменения, внесенные в законодательство о противодействии коррупции в 2025 и 2026 гг., затронули порядок контроля за расходами, но не определили место соответствующих полномочий прокурора в системе функций прокуратуры [Федеральный закон № 505-ФЗ, 2026; Федеральный закон № 105-ФЗ, 2026].

В юридической науке соотношение контроля и надзора определяется по-разному. В основе позиции В.Г. Бессарабова лежит широкое понимание государственного контроля, одной из форм которого признается прокурорский надзор [Бессарабов, 2019, с. 43, 69]. Такая трактовка раскрывает родовую связь рассматриваемых категорий, однако не объясняет правовую природу специальных полномочий прокурора, предусмотренных Федеральным законом № 230-ФЗ.

Различие между контролем и надзором проводится также с учетом отношений между проверяющим и проверяемым лицами. По мнению В.Б. Ястребова, прокурорский надзор отличается отсутствием организационной подчиненности [Ястребов, 1997, с. 18]. Ведомственный контроль, напротив, осуществляется в отношении подчиненных лиц и предполагает возможность управления их работой, что отмечают В.Н. Исаенко, П.П. Ищенко, Л.И. Лавдаренко и другие авторы [Исаенко и др., 2021, с. 29]. В.И. Рохлин проводил различие также по целям, объему полномочий и применяемым правовым средствам [Рохлин, 2003, с. 190–192]. Вместе с тем законодатель не всегда последовательно использует понятия контроля и надзора, что затрудняет их разграничение применительно к отдельным полномочиям прокуратуры [Гуляев, 2000, с. 7; Борисенко, Яловой, 2023, с. 49].

Особенности участия прокурора в контроле за расходами исследованы Т.Л. Козловым. Установленный Федеральным законом № 230-ФЗ порядок, по его мнению, ставит вопрос о месте данных полномочий в системе прокурорского надзора [Козлов, 2015, с. 74]. Однако наличие специальной процедуры само по себе еще не свидетельствует о возникновении новой функции прокуратуры.

При ее определении следует учитывать положения, выработанные в теории прокурорской деятельности. В.В. Клочков связывал функции прокуратуры с ее основными направлениями, задачами и соответствующей сферой правоотношений [Клочков, 1995, с. 4]. В.Г. Бессарабов обращал внимание на содержание возложенных на прокуратуру полномочий и способы их реализации [Бессарабов, 2009, с. 23]. Исходя из этих положений, контроль за расходами необходимо оценивать с учетом его нормативного основания, предмета, порядка начала и возможных правовых последствий.

Признаки самостоятельной функции в рассматриваемых полномочиях усматривает А.Ю. Винокуров [Винокуров, 2013, с. 109]. В последующей работе он определяет их реализацию как административную процедуру, осуществляемую органами прокуратуры [Винокуров, 2025, с. 21–22]. Близкой позиции придерживаются А.Р. Нигматуллин и Д.А. Печёнов, относящие контроль за расходами к самостоятельной функции либо отдельному направлению прокурорской деятельности [Нигматуллин, Печёнов, 2025, с. 436].

Внутриведомственный контроль в органах прокуратуры осуществляется в отношении прокурорских работников и иных работников органов и организаций прокуратуры. Его

результаты могут повлечь кадровые или дисциплинарные последствия (см.: Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 29 мая 2026 г. № 410 «Об утверждении Положения о порядке представления в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и перечня должностных лиц органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, по решению которых осуществляется проверка достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы и иных должностей в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации, федеральными государственными служащими и иными работниками органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, и соблюдения ими требований к служебному поведению» // СПС «КонсультантПлюс»). Контроль, предусмотренный Федеральным законом № 230-ФЗ, имеет иную правовую природу. Он осуществляется вне отношений служебной подчиненности между прокурором и проверяемым лицом, а при наличии установленных законом оснований прокурор обращается в суд с иском об обращении соответствующего имущества в доход Российской Федерации.

Публичная направленность заявляемого прокурором требования ограничивает возможность распоряжения иском. Верховный Суд Российской Федерации разъяснил, что отказ прокурора от требования об обращении имущества в доход государства не может быть принят, если он противоречит публичным интересам и затрагивает конституционные ценности [Тематический обзор ВС РФ № 14/2026, 2026, п. 27].

Статья 1 Федерального закона № 230-ФЗ определяет предмет его регулирования [Федеральный закон № 230-ФЗ, 2012, ст. 1], а статья 17 устанавливает полномочия прокурора по обращению в суд [Федеральный закон № 230-ФЗ, 2012, ст. 17]. Ни одна из этих норм прямо не закрепляет осуществление прокурорского надзора за исполнением данного закона.

Для устранения выявленного пробела предлагается дополнить Федеральный закон № 230-ФЗ статьей 17.1 следующего содержания: «Статья 17.1. Прокурорский надзор за исполнением настоящего Федерального закона. Надзор за исполнением настоящего Федерального закона осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в пределах полномочий, предусмотренных Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»».

Заключение

Использование в Федеральном законе № 230-ФЗ понятия контроля характеризует установленный порядок реализации полномочий, но не означает, что прокурор становится органом ведомственного управления. Отсутствие служебной подчиненности и управленческих решений исключает отнесение данной процедуры к ведомственному контролю. По своему предмету и назначению она направлена на обеспечение исполнения антикоррупционного законодательства и входит в соответствующее направление прокурорского надзора.

Самостоятельное значение контроля за расходами выражается в наличии специального нормативного основания, особого предмета, установленного порядка начала и правового результата в виде возможного обращения прокурора в суд. Эти особенности не отделяют контроль за расходами от прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции, но свидетельствуют о наличии у него признаков самостоятельной функции прокуратуры.

Библиография

1. Бессарабов В.Г. Государственный контроль и прокурорский надзор в России : монография. М. : Юрлитинформ, 2019. 243 с.
2. Бессарабов В.Г. Функции современной российской прокуратуры (состояние и перспективы правовой регламентации) // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2009. № 1 (9). С. 19–24.
3. Борисенко Е.А., Яловой О.А. К вопросу о соотношении прокурорского надзора за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы и государственного контроля (надзора), муниципального контроля // Вестник Московского университета МВД России. 2023. № 3. С. 45–50.
4. Винокуров А.Ю. Контроль за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам как самостоятельная функция прокуратуры // Административное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 108–112.
5. Винокуров А.Ю. Контроль органов прокуратуры за соответствием расходов доходам как административная процедура // Актуальные проблемы внесудебного и судебного административного процесса, посвященной памяти Надежды Георгиевны Салищевой (к 100-летию со дня рождения) : Сборник научных статей. М. : РГУП, 2025. С. 14–22.
6. Гуляев А.П. (ред.) Контрольные органы и организации России. М., 2000. 207 с.
7. Исаенко В.Н., Ищенко П.П., Лавдаренко Л.И. и др. Надзор и контроль на стадии предварительного расследования в российском уголовном процессе (в условиях развития цифровых технологий) : монография / под общ. ред. д.ю.н., проф. Ю.Г. Торбина. М. : Юрлитинформ, 2021. 182 с.
8. Ключков В.В. Функции прокуратуры : понятие, соотношение с деятельностью, классификация // Прокуратура. Законность. Государственный контроль : сборник научных трудов / редкол.: В.Б. Алексеев, Ю.А. Дмитриев, В.В. Ключков (отв. ред.) и др. М. : Манускрипт, 1995. С. 3–17.
9. Козлов Т.Л. Прокурорский надзор в сфере профилактики коррупции : монография. М. : Юрлитинформ, 2015. 252 с.
10. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.
11. Нигматуллин А.Р., Печёнов Д.А. Реализация органами прокуратуры функции контроля за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам // Вопросы российской юстиции. 2025. № 39. С. 434–445.
12. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 10 октября 2022 г. № 581 «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции» // «Законность», № 11, 2022.
13. Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль : история, развитие, понятие, соотношение. СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. 305 с.
14. Тематический обзор Верховного Суда Российской Федерации № 14/2026. О рассмотрении судами дел, связанных с применением законодательства о противодействии коррупции и обращением в доход Российской Федерации имущества, приобретенного в результате нарушения требований и запретов, направленных на предотвращение коррупции (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 01.07.2026 № 17А/2026) // СПС «КонсультантПлюс».
15. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-І «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 20.11.1995, № 47, ст. 4472.
16. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Парламентская газета, № 90, 31.12.2008.
17. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // Собрание законодательства РФ, 10.12.2012, № 50 (часть 4), ст. 6953.
18. Федеральный закон от 28 декабря 2025 г. № 505-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Парламентская газета, № 1с, 05.01.2026.
19. Федеральный закон от 25 апреля 2026 г. № 105-ФЗ «О внесении изменений в статью 8.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» и Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»» // СПС «КонсультантПлюс».
20. Ястребов В.Б. Надзор за исполнением законов как основная функция прокуратуры // Проблемы совершенствования прокурорского надзора (к 275-летию Российской прокуратуры) : материалы науч.-практ. конференции. М., 1997. С. 15–20.

Doctrinal Uncertainty of the Legal Nature of the Prosecutor's Powers to Control the Compliance of Expenditures of Persons Holding Public Office and Other Persons with Their Income

Ekaterina L. Shitova

Postgraduate Student,
Assistant of the Department of Organization of Judicial
and Prosecutorial-Investigative Activities,
Kutafin Moscow State Law University,
125993, 9, Sadovaya-Kudrinskaya str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: lacrimasea@mail.ru

Abstract

The uncertainty of the legal nature of control over the compliance of expenditures with income is conditioned by the combination of supervisory and special powers of the prosecutor in it. The work compares the norms of legislation on the prosecutor's office and anti-corruption, the provisions of Federal Law No. 230-FZ, judicial positions, and doctrinal criteria for distinguishing between control and supervision. It has been established that the prosecutor acts outside the relations of official subordination and does not manage the activities of the person being inspected, as a result of which such control differs from departmental control. At the same time, the special grounds for its initiation, the subject of the inspection, and the possibility of filing an anti-corruption claim give this activity functional independence. Control over the compliance of expenditures with income is considered as an element of prosecutorial supervision over the execution of anti-corruption legislation, possessing the features of an independent function of the prosecutor's office.

For citation

Shitova E.L. (2026) Doktrinal'naya neopredelennost' pravovoy prirody polnomochiy prokurora po kontrolyu za sootvetstviem raskhodov lits, zameshchayushchikh gosudarstvennye dolzhnosti, i inykh lits ikh dokhodam [Doctrinal Uncertainty of the Legal Nature of the Prosecutor's Powers to Control the Compliance of Expenditures of Persons Holding Public Office and Other Persons with Their Income]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 16 (6A), pp. 93-99. DOI: 10.34670/AR.2026.22.88.012

Keywords

Prosecutor's office, prosecutorial supervision, state control, control over expenditures, anti-corruption, recovery of property to the income of the Russian Federation.

References

1. Bessarabov, V. G. (2009). Funktsii sovremennoi rossiiskoi prokuratury (sostoyanie i perspektivy pravovoi reglamentatsii) [Functions of the modern Russian prosecutor's office (status and prospects of legal regulation)]. *Vestnik Akademii General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii*, (1), 19–24.
2. Bessarabov, V. G. (2019). *Gosudarstvennyi kontrol' i prokurorskie nadzor v Rossii* [State control and prosecutorial supervision in Russia]. Yurлитinform.
3. Borisenko, E. A., & Yalovoi, O. A. (2023). K voprosu o sootnoshenii prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov

- vne ugolovno-pravovoi sfery i gosudarstvennogo kontrolya (nadzora), munitsipal'nogo kontrolya [On the issue of the relationship between prosecutorial supervision over the implementation of laws outside the criminal law sphere and state control (supervision), municipal control]. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*, (3), 45–50.
4. Gulyaev, A. P. (Ed.). (2000). *Kontrol'nye organy i organizatsii Rossii* [Control bodies and organizations of Russia].
 5. Isaenko, V. N., Ishchenko, P. P., Lavdarenko, L. I., et al. (2021). *Nadzor i kontrol' na stadii predvaritel'nogo rassledovaniya v rossiiskom ugolovnom protsesse (v usloviyakh razvitiya tsifrovyykh tekhnologii)* [Supervision and control at the preliminary investigation stage in Russian criminal procedure (in the context of the development of digital technologies)]. (Yu. G. Torbin, Ed.). Yurлитinform.
 6. Klochkov, V. V. (1995). Funktsii prokuratury: ponyatie, sootnoshenie s deyatelnost'yu, klassifikatsiya [Functions of the prosecutor's office: concept, relationship with activities, classification]. In V. B. Alekseev, Yu. A. Dmitriev, V. V. Klochkov (Eds.), *Prokuratura. Zakonnost'. Gosudarstvennyi kontrol'* (pp. 3–17). Manuscript.
 7. Kozlov, T. L. (2015). *Prokurorskii nadzor v sfere profilaktiki korruptsii* [Prosecutorial supervision in the sphere of corruption prevention]. Yurлитinform.
 8. Nigmatullin, A. R., & Pechenov, D. A. (2025). Realizatsiya organami prokuratury funktsii kontrolya za sootvetstviem raskhodov lits, zameshchayushchikh gosudarstvennye dolzhnosti, i inyykh lits ikh dokhodam [Implementation of the function of monitoring the compliance of expenditures of persons holding government positions and other persons with their income by the prosecutor's office]. *Voprosy rossiiskoi yustitsii*, (39), 434–445.
 9. Order of the Prosecutor General of the Russian Federation No. 581 of October 10, 2022, "On the Implementation of Prosecutor's Supervision and the Exercise of Other Powers by Prosecutors in the Sphere of Combating Corruption." (2022). *Zakonnost'*, (11).
 10. Rokhlin, V. I. (2003). *Prokurorskii nadzor i gosudarstvennyi kontrol': istoriya, razvitie, ponyatie, sootnoshenie* [Prosecutorial supervision and state control: history, development, concept, relationship]. Yuridicheskii tsentr Press.
 11. Thematic Review No. 14/2026 of the Supreme Court of the Russian Federation, "Consideration by Courts of Cases Concerning the Application of Anti-Corruption Legislation and the Forfeiture to the Russian Federation of Property Acquired as a Result of Violations of Requirements and Prohibitions Aimed at Preventing Corruption" (approved by Resolution No. 17A/2026 of the Presidium of the Supreme Court of the Russian Federation of July 1, 2026). (2026) ConsultantPlus Legal Reference System.
 12. Vinokurov, A. Yu. (2013). Kontrol' za sootvetstviem raskhodov lits, zameshchayushchikh gosudarstvennye dolzhnosti, i inyykh lits ikh dokhodam kak samostoyatel'naya funktsiya prokuratury [Monitoring the compliance of expenditures of persons holding government positions and other persons with their income as an independent function of the prosecutor's office]. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*, (2), 108–112.
 13. Vinokurov, A. Yu. (2025). Kontrol' organov prokuratury za sootvetstviem raskhodov dokhodam kak administrativnaya protsedura [Monitoring the compliance of expenditures with income by the prosecutor's office as an administrative procedure]. In *Aktual'nye problemy vnesudebnogo i sudebnogo administrativnogo protsessa, posvyashchennoi pamyati Nadezhdy Georgievny Salishchevoi (k 100-letiyu so dnya rozhdeniya)* (pp. 14–22). RGUP.
 14. Yastrebov, V. B. (1997). Nadzor za ispolneniem zakonov kak osnovnaya funktsiya prokuratury [Supervision of law enforcement as the main function of the prosecutor's office]. In *Problemy sovershenstvovaniya prokurorskogo nadzora (k 275-letiyu Rossiiskoi prokuratury)* (pp. 15–20).
 15. Constitution of the Russian Federation (adopted by nationwide referendum on December 12, 1993, with amendments approved by the nationwide vote on July 1, 2020). (2020). Official Internet Portal of Legal Information <http://www.pravo.gov.ru>.
 16. Federal Law No. 2202-I of January 17, 1992, "On the Prosecution Service of the Russian Federation." (1995). *Collection of Legislation of the Russian Federation*, (47), Art. 4472.
 17. Federal Law No. 273-FZ of December 25, 2008, "On Combating Corruption." (2008). *Parliamentary Gazette*, (90).
 18. Federal Law No. 230-FZ of December 3, 2012, "On Control over the Consistency of Expenditures of Persons Holding Public Office and Other Persons with Their Income." (2012). *Collection of Legislation of the Russian Federation*, 50(4), Art. 6953.
 19. Federal Law No. 505-FZ of December 28, 2025, "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation." (2026) *Parliamentary Gazette*, (1s).
 20. Federal Law No. 105-FZ of April 25, 2026, "On Amendments to Article 8.1 of the Federal Law 'On Combating Corruption' and the Federal Law 'On Control over the Consistency of Expenditures of Persons Holding Public Office and Other Persons with Their Income'." (2026) ConsultantPlus Legal Reference System.