



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ26-218

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

15 сентября 2026 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зинченко И.Н.,
Воронова А.В.,
Рудакова Е.В.

при секретаре

Нестеровой Д.Г.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Довбуна Валерия Александровича о признании частично недействующим абзаца третьего пункта 3.1 Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации, утверждённого приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17 марта 2010 г. № 114,

по апелляционной жалобе Довбуна В.А. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 30 июня 2026 г. по делу № АКПИ26-238, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17 марта 2010 г. № 114 (далее – Приказ) утверждён Кодекс этики прокурорского работника Российской Федерации (приложение № 1) (далее – Кодекс этики).

Приказ опубликован в журнале «Законность», № 6, 2010 г., приложения к нему размещены на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской

Федерации в сети «Интернет» (genproc.gov.ru) и опубликованы в журнале «Законность», № 6, 2021 г.

Кодексом этики предусмотрено, что недопустимы угрозы, оскорбительные выражения, реплики или действия, препятствующие нормальному общению или провоцирующие конфликты между коллегами и их противоправное поведение (абзац третий пункта 3.1).

Не допускается оказание воздействия на своих коллег в целях принятия желаемого для прокурорского работника или иных лиц противозаконного и (или) необоснованного решения (пункт 3.3).

Во внеслужебной деятельности прокурорский работник не допускает использования своего служебного положения для оказания влияния на деятельность любых органов, организаций, должностных лиц, государственных служащих, граждан, других прокурорских работников при решении вопросов личного характера и получения преимуществ как для себя, так и в интересах иных лиц (пункт 4.3).

Нарушение прокурорским работником норм Кодекса, выразившееся в совершении проступка, порочащего честь прокурорского работника, является основанием для привлечения его к дисциплинарной ответственности (пункт 5.2).

Довбун В.А. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим абзаца третьего пункта 3.1 Кодекса этики в той мере, в какой содержащееся в нём нормативное правовое регулирование во взаимосвязи с пунктами 3.3, 4.3 и 5.2 указанного кодекса допускает квалификацию законного обращения, жалобы, заявления, ходатайства, требования рассмотреть обращение, критики бездействия должностного лица либо сообщения о намерении обратиться в суд, вышестоящий государственный орган или иной уполномоченный орган как угрозы, давления, вмешательства, провоцирования конфликта либо нарушения Кодекса этики без установления самостоятельных признаков недобросовестного либо противоправного поведения.

В обоснование заявленного требования административный истец ссылался на то, что оспариваемое положение противоречит статьям 33, 45, 46 Конституции Российской Федерации, статьям 123–125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, статьям 10, 40⁴ Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202–I «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) и нарушает его права и законные интересы как лица, в отношении которого проведена служебная проверка. По его мнению, содержащиеся в оспариваемом нормативном положении слова и словосочетания позволяют квалифицировать сообщение прокурорского работника о намерении обратиться с жалобой на действия (бездействие) должностного лица, инициировать проверку или обратиться в суд как угрозу, конфликтогенную реплику либо высказывание, способное нанести ущерб авторитету прокуратуры, хотя по своему смыслу такое сообщение представляет собой реализацию права на обращение и обжалование.

Генеральная прокуратура Российской Федерации возражала против удовлетворения административного иска, указав, что Кодекс этики издан

надлежащим должностным лицом в пределах предоставленных ему полномочий, в оспариваемой части не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, прав, свобод и законных интересов административного истца не нарушает.

Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в отзыве на административный иск указало, что государственная регистрация актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации законодательством не предусмотрена, в связи с чем Приказ представлению в Минюст России для его регистрации не подлежал.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 30 июня 2026 г. в удовлетворении административного искового заявления Довбуну В.А. отказано.

Не согласившись с таким решением, Довбун В.А. в апелляционной жалобе и дополнении к ней просит его отменить, как незаконное и необоснованное, и принять по делу новое решение об удовлетворении заявленного требования. Полагает, что судом неправильно определены и не оценены обстоятельства, имеющие значение для данного дела, неверно определён предмет административного иска, не дана оценка его доводам, нарушены и неправильно применены и истолкованы нормы материального права, нарушены нормы процессуального права.

По мнению административного истца, суд первой инстанции не проверил на соответствие требованиям действующего законодательства оспариваемый пункт 3.1 Кодекса этики во взаимосвязи с пунктами 3.3, 3.4, 5.2 этого кодекса, не установил, какие именно критерии в этих пунктах исключают расширительное применение оспариваемой нормы; не рассмотрел уточнённое по требованию суда административное исковое заявление и не оценил изложенные в нём доводы; не применил при разрешении данного дела распределение бремени доказывания; не применил часть 3 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее также – КАС РФ) и не указал в решении на выявленное им правильное толкование оспариваемого нормативного положения; не учёл разъяснения, содержащиеся в пунктах 34, 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», не дал оценку практике Верховного Суда Российской Федерации по спорам, связанным с обращениями граждан и разграничением правовой активности и злоупотребления правом.

В жалобе Довбун В.А. также ссылается на нарушение судом его прав на участие в судебном заседании по его административному иску посредством видео-конференц-связи и дачу пояснений по возникшим в процессе его рассмотрения вопросам. Считает, что суд в нарушение требований главы 21 КАС РФ дал в решении оценку поведению административного истца, сформулировав дополнительный перечень оценочных признаков неэтичного поведения, что не относится к обстоятельствам, имеющим значение при рассмотрении данного дела, и не оценил представленное им в суд заключение

специалиста-лингвиста от 7 февраля 2025 г., составленное по результатам проведения лингвистического исследования спорных речевых материалов.

Полагает, что суд неверно применил при разрешении данного дела положения Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и Указа Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» и фактически расширил сферу действия ограничений, связанных с публичными высказываниями государственного служащего, не дал оценку его доводу о присяге прокурора и его обязанности реагировать на выявленные им нарушения законодательства и неправильно определил значение специального статуса прокурорского работника. В жалобе указывает на то, что практическое применение оспариваемого положения, при котором непубличная адресная коммуникация, требование рассмотрения жалобы или ходатайства, критика действий или бездействия должностного лица либо сообщение о намерении обратиться в компетентный орган квалифицируются как публичное поведение, «присутствие в информационном пространстве», угроза, давление, провоцирование конфликта, грубость, пренебрежительное или заносчивое отношение либо нарушение правил делового общения без установления самостоятельных признаков недобросовестности либо противоправности, не соответствует истолкованию названного положения, что, как он полагает, должно быть отражено в решении суда.

Генеральная прокуратура Российской Федерации в возражениях на апелляционную жалобу с её доводами не согласилась, считает, что решение суда является законным, обоснованным, а содержащиеся в нём выводы суда первой инстанции основаны на правильно применённых нормах материального и процессуального права.

Минюст России также представил возражения на апелляционную жалобу, в которых поддержал свою позицию по настоящему делу, изложенную в суде первой инстанции, и просил рассмотреть жалобу без участия своего представителя.

Довбун В.А. в судебное заседание не явился, о времени и месте рассмотрения его апелляционной жалобы судом апелляционной инстанции извещён в установленном законом порядке, его ходатайство об обеспечении его участия в рассмотрении дела путём использования систем видео-конференц-связи оставлено без удовлетворения.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Отказывая административному истцу в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции пришёл к

правомерному выводу о том, что по настоящему административному делу такое основание для признания абзаца третьего пункта 3.1 Кодекса этики недействующим отсутствует.

Руководствуясь положениями пункта 1 статьи 17 Закона о прокуратуре, пункта 1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 20 марта 2002 г. № 10 «О порядке официального опубликования организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, носящих нормативно-правовой характер», действовавшего на момент принятия Кодекса этики (в настоящее время действует приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 3 апреля 2018 г. № 189, содержащий аналогичные положения), суд первой инстанции обоснованно признал, что Приказ об утверждении и введении в действие Кодекса этики, изданный в целях установления правил поведения и норм служебной этики прокурорского работника в профессиональной и во внеслужебной деятельности и устанавливающий основные принципы поведения прокурорских работников при исполнении ими служебных обязанностей, принят надлежащим должностным лицом, в пределах предоставленных ему полномочий с соблюдением процедуры принятия и опубликования.

Полномочия Генерального прокурора Российской Федерации на издание указанного акта и соблюдение требований законодательства к форме правового акта, порядку введения его в действие были предметом рассмотрения Верховного Суда Российской Федерации и подтверждены вступившим в законную силу решением суда первой инстанции от 29 июня 2021 г. № АКПИ21-254.

В силу части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов, форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты, процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта, правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу; соответствует ли оспариваемый нормативный правовой акт или его часть нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Из содержания обжалуемого решения видно, что по настоящему административному делу указанные требования процессуального закона судом первой инстанции были выполнены.

Проведя анализ оспариваемого положения пункта 3.1 Кодекса этики, суд первой инстанции правильно исходил из того, что он не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, прав и

законных интересов административного истца в указанном им аспекте не нарушает.

Доводы административного истца о неправомерности пункта 3.1 Кодекса этики, регламентирующего взаимоотношения прокурорских работников органов и организаций прокуратуры, во взаимосвязи с пунктами 3.3, 4.3, 5.2 названного кодекса, определяющими правила поведения прокурорского работника во внеслужебной деятельности и ответственность прокурорского работника за нарушение требований названного кодекса, в указанной административным истцом части были предметом оценки суда первой инстанции при рассмотрении данного административного дела и обоснованно отклонены, как основанные на неправильном толковании норм материального права, регулирующих рассматриваемые правоотношения.

Законом о прокуратуре, устанавливающим правовые основы деятельности прокуратуры Российской Федерации, в статье 3 предусмотрено, что организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации и полномочия прокуроров определяются Конституцией Российской Федерации, данным законом и другими федеральными законами, международными договорами Российской Федерации.

Из положений данного закона следует, что служба в органах и организациях прокуратуры представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях в единой федеральной централизованной системе органов, реализующих полномочия по надзору за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, по выполнению иных функций. Такая деятельность осуществляется в публичных интересах, а лица, которые проходят службу в органах и организациях прокуратуры, выполняют конституционно значимые функции, чем обуславливается их специальный правовой статус (совокупность прав и свобод, гарантируемых государством, а также обязанностей и ответственности), содержание и характер обязанностей государства по отношению к ним и их обязанностей по отношению к государству.

Согласно пунктам 1 и 2 статьи 40 Закона о прокуратуре служба в органах и учреждениях прокуратуры является федеральной государственной службой. Прокурорские работники являются федеральными государственными служащими, исполняющими обязанности по должности федеральной государственной службы с учётом требований данного закона. Трудовые отношения работников органов и учреждений прокуратуры регулируются законодательством Российской Федерации о труде и законодательством Российской Федерации о государственной службе с учётом особенностей, предусмотренных данным законом.

Устанавливая обязанности прокурорских работников, неразрывно связанные с их служебной деятельностью, Закон о прокуратуре к их числу относит не только добросовестное исполнение служебных обязанностей, соблюдение Конституции Российской Федерации, законов, но и следование ограничениям и запретам, связанным с прохождением государственной службы, установленным Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ

«О противодействии коррупции» и статьями 17, 18, 20 и 20¹ Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (пункт 1 статьи 40² Закона о прокуратуре), к которым отнесены в том числе запрет на допущение государственным гражданским служащим публичного высказывания, суждения и оценки в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности, и запрет на допущение конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб репутации государственного гражданского служащего или авторитету государственного органа.

Исходя из приведённых норм действующего законодательства, суд первой инстанции, с учётом положений общих принципов служебного поведения государственных служащих, утверждённых Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885, предусматривающих аналогичные требования к служебному поведению государственных служащих, которыми им также надлежит руководствоваться при исполнении служебных обязанностей, сделал правильный вывод о том, что оспариваемый пункт 3.1 Кодекса этики, указывающий на недопустимость во взаимоотношениях между прокурорскими работниками угроз, реплик или действий, препятствующих нормальному общению и провоцирующих конфликты, во взаимосвязи с пунктами 3.3, 4.3, 5.2 этого кодекса основан на требованиях, предъявляемых федеральным законодательством к служебному поведению государственных служащих, и не допускает неопределённого и расширительного толкования при его применении.

Судом дана оценка доводам административного истца о несоответствии оспариваемого предписания Кодекса этики статьям 123-125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, статьям 10, 40⁴ Закона о прокуратуре и они правомерно признаны неоснованными на нормах действующего законодательства, регулирующего рассматриваемые правоотношения. Названные нормы не регулируют вопросы поведения прокурорских работников в служебной и во внеслужебной деятельности и не подлежат применению при разрешении данного административного дела.

Как верно указано судом в решении, оспариваемая норма Кодекса этики не нарушает прав административного истца на обращение в уполномоченные органы в защиту своих прав предусмотренными законом различными способами, поскольку не подменяет установленный федеральным законодателем порядок рассмотрения и разрешения заявлений, жалоб и иных обращений в органах прокуратуры и обжалования действий (бездействия) и решений должностных лиц органов дознания, следствия, прокурора и суда.

Ссылка в апелляционной жалобе на то, что суд первой инстанции в нарушение требования части 3 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации не указал в решении на выявленное им правильное толкование оспариваемого нормативного положения с учётом сложившейся практики Верховного Суда Российской Федерации, является ошибочной.

Исходя из разъяснений, приведённых в пункте 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», установленное пунктом 3.1 Кодекса этики правовое регулирование отвечает общеправовому критерию определённости, ясности и недвусмысленности, основания для применения части 3 статьи 215 КАС РФ, на чём настаивает административный истец в апелляционной жалобе, отсутствуют, поскольку данных о том, что применение на практике оспариваемого положения нормативного правового акта не соответствует его истолкованию, выявленному судом при рассмотрении данного административного дела, не имеется.

Как следует из содержания апелляционной жалобы и дополнения к ней, указывая на незаконность оспариваемой нормы и нарушение её положением прав и законных интересов, административный истец фактически выражает несогласие с действующим правовым регулированием и его целесообразностью. Однако при разрешении дел в порядке абстрактного нормоконтроля Верховный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права и вопросы целесообразности того или иного варианта регулирования с точки зрения необходимости внесения изменений в нормативный правовой акт не рассматривает.

Кроме того, указывая в апелляционной жалобе на необходимость изменения мотивировочной части обжалуемого решения, административный истец фактически просит дать казуальное толкование оспариваемого положения Кодекса этики, что Верховный Суд Российской Федерации в рамках настоящего дела в порядке абстрактного нормоконтроля делать не вправе.

Ссылки в апелляционной жалобе на то, что суд первой инстанции при разрешении данного дела не осуществил надлежащей проверки оспариваемого положения в указанной административным истцом части, не дал оценки всем его доводам, приведённым, в том числе, и в уточнённом административном исковом заявлении, ошибочны и противоречат содержанию обжалуемого решения.

В соответствии со статьёй 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, определяющей обязанности суда при разрешении административных дел об оспаривании нормативных правовых актов, при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет законность положений нормативного правового акта, которые оспариваются. При проверке законности этих положений суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет обстоятельства, указанные в части 8 названной статьи, в полном объёме (часть 7).

При рассмотрении и разрешении данного административного дела судом первой инстанции правильно определён предмет иска и выяснены и отражены в обжалуемом решении все перечисленные в части 8 статьи 213 КАС РФ обстоятельства. Установив, что какому-либо федеральному закону или иному

нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, пункт 3.1 Кодекса этики, в том числе во взаимосвязи с пунктами 3.3, 4.3, 5.2 названного кодекса, не противоречит, прав и законных интересов административного истца не нарушает, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Довбуну В.А. в удовлетворении административного иска.

Доводы административного истца в апелляционной жалобе и дополнении к ней о том, что в нарушение требований процессуального законодательства суд фактически уклонился от рассмотрения административного иска, не применил при разрешении дела распределение бремени доказывания, не оценил заключение специалиста-лингвиста от 7 февраля 2025 г., составленного по результатам проведения лингвистического исследования спорных речевых материалов, незаконно отказал в обеспечении участия административного истца в судебном заседании путём использования систем видео-конференц-связи, несостоятельны. Из материалов административного дела видно, что суд верно определил и учёл все обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, которые получили надлежащую оценку суда. Заключение специалиста-лингвиста от 7 февраля 2025 г. также было предметом оценки при разрешении данного дела, что подтверждается протоколом судебного заседания суда первой инстанции от 30 июня 2026 г. (т. 2, л. д. 1–42 и 43–88). Доводы административного истца, изложенные как в первоначальном административном иске так и в уточнённом административном исковом заявлении, имеющие правовое значение для административного дела, а также возражения административного ответчика, проверены судом при рассмотрении данного дела и получили надлежащую оценку в решении, что подтверждается его содержанием.

Отказ суда первой инстанции в удовлетворении ходатайства Довбуна В.А. о проведении рассмотрения дела с его участием с использованием средств видео-конференц-связи не свидетельствует о незаконности обжалованного решения суда. Принимая во внимание отсутствие причин, объективно препятствовавших явке Довбуна В.А. в судебное заседание, и то, что в материалах дела имеются объяснения Довбуна В.А., в которых подробно изложена его правовая позиция по данному административному делу, у суда не имелось оснований, предусмотренных статьей 142 КАС РФ, для использования систем видео-конференц-связи, поскольку рассмотрение дела связано с юридической оценкой нормативного правового акта и не требует установления фактических обстоятельств по делу. Следовательно, суд правомерно отказал в удовлетворении данного ходатайства. Рассмотрение дела в отсутствие административного истца не повлияло на законность и обоснованность решения суда первой инстанции.

Вопреки утверждениям административного истца в апелляционной жалобе обжалуемое решение принято судом первой инстанции с учётом правовых норм, регулирующих рассматриваемые отношения, при правильном их применении, изложенные в нём выводы суда о законности оспариваемого положения Кодекса этики подробно мотивированы и соответствуют

обстоятельствам административного дела. Оснований с ними не согласиться у Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не имеется.

При рассмотрении административного дела судом были выполнены требования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Обжалуемое решение суда первой инстанции соответствует требованиям статей 180, 215 КАС РФ, а основанные на ошибочном толковании норм материального и процессуального права доводы административного истца в апелляционной жалобе о незаконности и необоснованности изложенных в нём выводов суда направлены на их переоценку.

Обжалованное решение суда вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 30 июня 2026 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Довбуна Валерия Александровича – без удовлетворения.

Председательствующий

И.Н. Зинченко

Члены коллегии

А.В. Воронов

Е.В. Рудаков