

# ОРГАНИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

DOI: 10.17803/1994-1471.2020.121.12.174-180

А. Ф. Смирнов\*

## Неопределенность формулировок в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации»

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию вопросов, вытекающих из применения в организации и деятельности прокуратуры норм Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», которые отличаются своей неопределенностью и противоречивостью. Анализируются ситуации, при которых существующие приемы толкования правовых норм не позволяют найти правильное решение в реализации функций органов прокуратуры. В исследовании отмечается несогласованность отдельных норм Федерального закона с конституционными основами регулирования организации и деятельности прокуратуры. Обращено внимание на необоснованное расширение пределов ведомственного правового регулирования организации прокурорского надзора. Критическому анализу подвергнуты нормы закона, регулирующие полномочия прокуроров, объекты прокурорского надзора и функцию прокуратуры по возбуждению дел об административных правонарушениях и административного расследования. По итогам исследования автор приходит к выводу о необходимости существенного изменения и дополнения действующего Закона.

**Ключевые слова:** Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»; толкование норм; неопределенность норм; противоречивость норм; организация прокуратуры; деятельность прокуратуры; полномочия прокуратуры; санкционирование; согласование; управленческие функции; законодательная инициатива; участие в правотворчестве; объекты прокурорского надзора; функция административного расследования.

**Для цитирования:** Смирнов А. Ф. Неопределенность формулировок в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 12. — С. 174–180. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.121.12.174-180.

---

© Смирнов А. Ф., 2020

\* Смирнов Александр Федорович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры организации судебной и прокурорско-следственной деятельности Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист Российской Федерации  
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993  
smiraf@yandex.ru

## Uncertainty of Wording in the Federal Law "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation"

**Aleksandr F. Smirnov**, Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of Department of Court, Prosecutorial and Investigative Activities, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honored Lawyer of the Russian Federation  
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993  
smiraf@yandex.ru

**Abstract.** The paper is devoted to the study of issues arising from the application in the organization and activities of the prosecutor's office of the norms of the Federal Law of 17.01.1992 No. 2202-1 "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation" known by their uncertainty and inconsistency. The author analyses the situations in which the existing methods of interpreting legal norms do not make it possible to find an appropriate solution in the functions of the prosecutor's office implementation. The study notes the inconsistency of certain provisions of the Federal Law with the constitutional framework for regulating the organization and activities of the prosecutor's office. The author highlights the unjustified expansion of the limits of departmental legal regulation of the organization of prosecutorial supervision. The legal norms governing the powers of prosecutors, objects of prosecutorial supervision and the function of the prosecutor's office to initiate cases of administrative offenses and administrative investigation were subjected to critical analysis. Based on the results of the study, the author concludes that it is necessary to significantly amend and supplement the current Law.

**Keywords:** Federal Law "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation"; interpretation of norms; uncertainty of norms; inconsistency of norms; organization of the prosecutor's office; activities of the prosecutor's office; powers of the prosecutor's office; authorization; coordination; management functions; legislative initiative; participation in lawmaking; objects of prosecutor's supervision; administrative investigation function.

**Cite as:** Smirnov AF. Neopredelennost formulirovok v Federalnom zakone «O prokulture Rossiyskoy Federatsii» [Uncertainty of Wording in the Federal Law "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation"]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(12):174-180. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.121.12.174-180. (In Russ., abstract in Eng.).

Известно, что эффективное использование правовых предписаний зависит в значительной степени от понимания правовой нормы. Такое понимание связано с толкованием, которое состоит из уяснения и разъяснения нормы. Оно обеспечивается различными способами. Среди них выделяют такие, как грамматический, логический, историко-политический, телеологический (целевой), специально-юридический и др. Предполагается, что уяснение смысла и содержания норм права завершается толкованием норм по объему. В этой связи выделяется толкование буквальное, распространенное и ограничительное<sup>1</sup>. Указанные приемы, однако, не всегда могут обеспечить подлинный смысл нормативно-правовых предписаний за-

конодателя. В ситуациях, когда законодателем допущены неопределенности в формулировках нормативных правовых актов, использование указанных способов толкования лишь отчасти позволяет правильно понять волю законодателя, оформленную в законе.

Как представляется, примером неопределенности формулировок отдельных норм может служить Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 06.02.2020) «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре).

Так, в п. 1 ст. 1 Закона о прокуратуре указано: «Прокуратура Российской Федерации — единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской

---

<sup>1</sup> Теория государства и права : учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Г. Г. Бернацкого. СПб. : Изд. СПб-ГЭУ, 2020. С. 603–609.

Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Прокуратура Российской Федерации выполняет и иные функции, установленные федеральными законами».

Можно сделать вывод, что функции прокуратуры могут быть зафиксированы не только в Законе о прокуратуре, но и в других федеральных законах.

В части 1 ст. 129 Конституции РФ содержится, однако, иная формулировка: «Полномочия и функции прокуратуры Российской Федерации, ее организация и порядок деятельности определяются федеральным законом». Возникает вопрос, о каком законе идет речь? В справочной правовой системе «КонсультантПлюс» дается ссылка на Закон о прокуратуре. Очевидно, что такое утверждение верно, поскольку оно отвечает замыслу законодателя, подчеркивая особый статус прокуратуры и необходимость регулирования организации и деятельности прокуратуры специальным федеральным законом.

Практика свидетельствует, однако, об обратном. Отдельные виды деятельности, полномочия прокуратуры нашли отражение в иных федеральных законах. Например, в соответствии со ст. 9 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» прокуратура обязана изучать проекты ежегодных планов проведения контролирующими органами проверок объектов государственного и муниципального контроля на предмет законности включения их в план проверки. При этом прокуроры вправе делать замечания, подлежащие учету контролирующими органами, в том

числе предлагать проведение ими совместных проверок. На основании данных, поступивших из нижестоящих прокуратур, Генеральная прокуратура Российской Федерации ежегодно готовит сводный план проведения проверок и размещает его на своем официальном сайте. Следует заметить, что предлагаемые в законе виды деятельности прокуратуры в значительной степени имеют признаки не надзорной, а управленческой функции.

Другим примером регулирования функций прокуратуры не специальным, а иными федеральными законами может служить такой вид деятельности и полномочие прокуратуры, как санкционирование. Оно применяется прокурором в различных правоотношениях. Например, ст. 77 Налогового кодекса РФ предусмотрена обязанность прокурора санкционировать решения налоговых органов о наложении ареста на имущество налогоплательщика-организации в качестве способа обеспечения взыскания налогов, пеней и штрафов. По сути, такая же обязанность прокурора установлена и при аресте таможенными органами имущества, товаров, по которым не оплачены полностью или частично таможенные платежи, специальные, антидемпинговые, компенсационные пошлины, проценты или пени (ст. 9 Федерального закона от 03.08.2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>2</sup>). Примечательно, что в указанных законах не отражен весь комплекс необходимых действий прокурора по санкционированию решений уполномоченных органов по аресту имущества. В этой связи Генеральный прокурор РФ вынужден определять порядок реализации установленного законом полномочия своими приказами<sup>3</sup>. Можно привести и другие аналогичные примеры, когда полномо-

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2018. № 32 (ч. I). Ст. 5082.

<sup>3</sup> См.: приказ Генерального прокурора РФ от 22.03.2010 № 122 «Об осуществлении органами прокуратуры полномочий по санкционированию решений налоговых органов о наложении ареста на имущество налогоплательщика-организации в качестве способа обеспечения взыскания налогов, пеней и штрафов» // Законность. 2010. № 6 ; приказ Генерального прокурора РФ от 10.06.2019 № 384 «Об осуществлении полномочий по санкционированию решений таможенных органов об аресте имущества для обеспечения взыскания таможенных и иных платежей» // Там же. 2019. № 7.

чия, функции, организация и порядок деятельности органов прокуратуры регулируются не специальным законом о прокуратуре, а иными федеральными законами. Это, в свою очередь, влечет необходимость издания приказов Генерального прокурора РФ, содержание которых фактически подменяет закон.

Отражением неопределенности формулировок Закона о прокуратуре являются ситуации, при которых вопросы организации и деятельности прокуратуры регулируются законами субъектов Российской Федерации. Примером такого правотворчества может служить Устав города Москвы, согласно которому на прокуратуру возложена обязанность «осуществлять надзор за точным и единообразным исполнением законов, принимать меры, направленные на устранение их нарушений и привлечение виновных к ответственности»<sup>4</sup>. Такими законами прокуроры абсолютного большинства субъектов Российской Федерации наделены правом законодательной инициативы. Правотворческая функция прокуроров также нередко находит отражение в нормативных актах органов местного самоуправления. Примерами могут служить ст. 59 Устава гор. Казани<sup>5</sup>, ст. 39 Устава городского округа Самары<sup>6</sup>, ст. 43 Устава гор. Челябинска<sup>7</sup> и др.

Приведенные факты свидетельствуют о нарушении требований ст. 129 Конституции РФ, а также ст. 3 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», где указано следующее: «На прокуратуру Российской Федерации не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами». Отмеченная вольница в применении норм действующего закона присутствует, как представляется, и в нормативных правовых актах Генерального прокурора РФ. Примером

такого нормотворчества может служить приказ Генерального прокурора РФ № 243 от 24.11.2008 «Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления». Этим приказом для прокуроров установлены такие виды деятельности, которые фактически выходят за пределы функции участия в правотворческой деятельности, указанной в ст. 9 Закона о прокуратуре. Согласно Закону о прокуратуре «прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего или нижестоящего уровня предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов» (ст. 9). Приказом, однако, установлены дополнительные обязанности, а именно: организация взаимодействия с представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, участие в разработке нормативных правовых актов, использование законодательной инициативы по развитию регионального законодательства, направленного на борьбу с преступностью, обеспечение законности, защиту прав и законных интересов граждан. Дополнительные, не предусмотренные федеральным законом, функции и полномочия установлены приказом Генерального прокурора РФ от 17.09.2007 № 144 (в ред. от 26.08.2019) «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными)

<sup>4</sup> Закон города Москвы от 28.06.1995 «Устав города Москвы». Ст. 52 // Ведомости Московской Думы. 1995. № 4.

<sup>5</sup> Устав муниципального образования города Казани. Утв. решением представительного муниципального образования гор. Казани от 17.12.2005 № 3-5 // URL: [kzn.rukazan/ustav-kazani/](http://kzn.rukazan/ustav-kazani/).

<sup>6</sup> Устав городского округа Самара, принят решением Думы городского округа Самара от 10.07.2006 № 294 // URL: [gordumasamara.ru](http://gordumasamara.ru).

<sup>7</sup> Устав города Челябинск, принят решением Челябинской городской Думы от 26.05.2015 № 9/2 // URL: [docs.cntd.ru/document/432944930](http://docs.cntd.ru/document/432944930).

и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления». Среди них следует указать на изучение прокурором проектов нормативных правовых актов и подготовку заключений по ним, участие в составе рабочих групп, комиссий, в заседаниях органов государственной власти и органов местного самоуправления, выявление потребностей в правовом регулировании общественных отношений, помощь муниципальным органам в разработке модельных правовых актов и др. По сути, исполнение таких обязанностей приводит к подмене прокурорами ведомственной юридической службы.

Следует признать, что определенные противоречия проявляются в связи с неточной формулировкой в Законе о прокуратуре объектов прокурорского надзора. Согласно п. 2 ст. 1 указанного Закона, прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за исполнением законов «федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов». Такая формулировка в Законе о прокуратуре не позволяет сформировать исчерпывающий список объектов прокурорского надзора. Например, в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства<sup>8</sup>. Однако Правительство РФ, которое возглавляет эту систему и осуществляет согласно ст. 110 Конституции РФ исполнительную власть, не указано в числе поднадзорных прокуратуре органов.

При этом согласно ст. 24 Закона о прокуратуре «в случае несоответствия постановлений Правительства Российской Федерации Конституции Российской Федерации и законам Российской Федерации Генеральный прокурор Российской Федерации информирует об этом Президента Российской Федерации». Такая формулировка фактически ориентирует прокуратуру на применение надзорных средств и в отношении правовых актов Правительства РФ. Используемая в Законе о прокуратуре формулировка объектов надзора за исполнением законов не позволяет однозначно отнести к поднадзорным объектам прокуратуры, например Центральную избирательную комиссию РФ, Центробанк РФ, их территориальные органы, индивидуальных предпринимателей, так называемых самозанятых, государственных служащих, военнослужащих, призывников.

Весьма сложно объяснить необходимость специального закрепления в Законе о прокуратуре такого объекта надзора, как «субъекты осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания». Согласно ст. 5 Федерального закона от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» субъектами такого контроля являются общественные наблюдательные комиссии, члены общественных наблюдательных комиссий, общественные объединения и социально ориентированные некоммерческие организации. Все они, как представляется, подпадают под указанную в Законе о прокуратуре формулировку «органы контроля» или некоммерческие организации.

Всё большую распространенность приобретает прокурорский надзор за исполнением законов в сети «Интернет». Прокурорская практика свидетельствует, что актуальными направлениями надзора являются противодействие средства-

<sup>8</sup> Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (в ред. от 12.04.2019) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». П. 1 // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

ми прокурорского надзора распространению в сети «Интернет» информации, которая вредит здоровью, нравственному и духовному развитию детей, информации экстремистского и террористического содержания, пресечение незаконного оборота наркотических средств и пропаганды наркомании, пресечение незаконного игорного бизнеса и ряд других<sup>9</sup>. В данном случае, в зависимости от анализируемой информации в сети Интернет, объектами прокурорского надзора являются как юридические, так и физические лица, которые пропагандируют и используют запрещенную законом информацию. В научной литературе на основе анализа полномочий прокурора при возбуждении дел об административных правонарушениях и их расследовании, защите прав в гражданском судопроизводстве весьма убедительно высказано мнение о том, что прокурор обязан осуществлять надзор за исполнением законов физическими лицами<sup>10</sup>.

Между тем в Законе о прокуратуре в числе объектов прокурорского надзора за исполнением законов физические лица не значатся. Следует при этом заметить, что, не надзирая за исполнением законов гражданами, прокурор в то же время имеет полномочие, установленное в ст. 22 Закона о прокуратуре, согласно которому он вправе вызывать «граждан для объяснений по поводу нарушений закона».

Искусственным видится решение о включении Следственного комитета РФ в перечень подназорных прокуратуре органов<sup>11</sup>. При этом очевидно, что Следственный комитет РФ отно-

сится к федеральным органам исполнительной власти<sup>12</sup>.

Можно привести и другие аргументы, свидетельствующие о необходимости уточнения в Законе о прокуратуре перечня объектов прокурорского надзора за исполнением законов.

Среди функций прокуратуры Российской Федерации Закон о прокуратуре называет возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом РФ об административных правонарушениях и другими федеральными законами. Административное расследование органов прокуратуры является новым видом деятельности. Право органов прокуратуры на проведение административного расследования было введено в Закон о прокуратуре в 2011 г.<sup>13</sup> Однако ни в Законе о прокуратуре, ни в КоАП РФ не установлено содержание и порядок административного расследования, осуществляемого прокурором. Некоторую определенность в ситуацию вносит постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», согласно которому административное расследование состоит из процессуальных действий, направленных на выяснение всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление<sup>14</sup>. При админи-

<sup>9</sup> См.: Паламарчук А. В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сети Интернет. М. : Генеральная прокуратура Российской Федерации. 2017. С. 360.

<sup>10</sup> См.: Занин Т. В. Является ли деятельность физических лиц объектом прокурорского надзора? // Законность. 2015. № 9. С. 37–40.

<sup>11</sup> Федеральный закон от 22.12.2014 № 427-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2014. № 52 (ч. I). Ст. 7538.

<sup>12</sup> См.: Петров М. И. Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О следственном комитете Российской Федерации» (постатейный). М. : Деловой двор, 2012. Ст. 1.

<sup>13</sup> Федеральный закон от 21.11.2011 № 329-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6730.

<sup>14</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (в ред. ПВС РФ от 10.06.2010 № 13). Абз. 3 пп. «а» п. 3 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

стративном расследовании допускается проведение экспертиз, устанавливаются свидетели и потерпевшие, проводятся другие мероприятия. В этой связи едва ли можно согласиться с мнением, что возбуждение и расследование дел об административных правонарушениях — это исключительное надзорное полномочие прокурора<sup>15</sup>. В большей степени административное расследование по содержанию действий похоже на порядок предварительного расследования уголовных дел. В этой связи, будучи последовательными в решении отделения функции надзора за исполнением законов от расследования, начатого с принятием

Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”», следовало бы отказаться от функции административного расследования прокурором.

Приведенными примерами не исчерпываются имеющиеся в Законе о прокуратуре неопределенности в формулировании правовых норм, однако, как представляется, даже названных достаточно для того, чтобы задуматься о необходимости внесения в действующий Закон существенных изменений и дополнений.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Амирбеков К. И. Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с институтами власти и общества // Российская юстиция. — 2018. — № 8. — С. 4–7.
2. Занин Т. В. Является ли деятельность физических лиц объектом прокурорского надзора? // Законность. — 2015. — № 9. — С. 37–40.
3. Паламарчук А. В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сети Интернет. — М. : Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2017.
4. Петров М. И. Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О следственном комитете Российской Федерации» (постатейный). — М. : Деловой двор, 2012.
5. Теория государства и права : учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Г. Г. Бернацкого. — СПб. : Изд. СПбГЭУ, 2020.

*Материал поступил в редакцию 1 июня 2020 г.*

### REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Amirbekov K. I. Vzaimodejstvie prokuratury Rossijskoj Federacii s institutami vlasti i obshchestva // Rossijskaya yusticiya. — 2018. — № 8. — S. 4–7.
2. Zanin T. V. Yavlyaetsya li deyatel'nost' fizicheskikh lic ob"ektom prokurorskogo nadzora? // Zakonnost'. — 2015. — № 9. — S. 37–40.
3. Palamarchuk A. V. Prokurorskiy nadzor za ispolneniem zakonodatel'stva v seti Internet. — M. : General'naya prokuratura Rossijskoj Federacii, 2017.
4. Petrov M. I. Kommentarij k Federal'nomu zakonu ot 28 dekabrya 2010 g. № 403-FZ «O sledstvennom komitete Rossijskoj Federacii» (postatejnyj). — M. : Delovoj dvor, 2012.
5. Teoriya gosudarstva i prava : uchebnyj / pod red. d-ra yurid. nauk, prof. G. G. Bernackogo. — SPb. : Izd. SPbGEU, 2020.

<sup>15</sup> См.: Амирбеков К. И. Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с институтами власти и общества // Российская юстиция. 2018. № 8. С. 7.