

***ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ
ОСНОВЫ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ЛИЧНОСТИ,
ПРАВА И
ГОСУДАРСТВА***

УДК 340.1

В.С Плетников

доцент кафедра теории государства и права

кандидат юридических наук, доцент

Уральский государственный юридический университет

г. Екатеринбург, Российская Федерация

E-mail: pvs80@mail.ru

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЮРИДИЧЕСКО-ТЕХНИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ПРОКУРАТУРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Аннотация: автор предлагает обратить внимание на качество юридико-технической составляющей действующего федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». В процессе анализа исследований, подготовленных специалистами в области прокурорского надзора, посвященных изучаемому акту были выделены две группы проблем. Первая группа – возникает в связи с невыполнением законодателем при разработке норм закона всего объема юридико-технических требований (рекомендаций ученых), которые предъявляются к нормативным правовым актам при их создании, т.е. проблема неиспользования всего потенциала юридической науки при подготовке текста закона. Вторая группа юридико-технических проблем связана непосредственно с текстом

закона, особенностями определения его содержания. В заключение автор обращает внимание на необходимость участия законодателя в вопросах повышения качества организации и деятельности Прокуратуры Российской Федерации.

Ключевые слова: юридическая техника, прокурор, прокуратура России, закон, язык закона, требования к структуре акта, логическая структура акта, органы прокуратуры, правовая дефиниция.

Качественное правовое регулирование организации и деятельности Прокуратуры Российской Федерации обеспечивает ее надлежащее функционирование.

Основным источником, закрепляющим вопросы организации и деятельности прокуратуры, является федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – ФЗ о прокуратуре), действующий на протяжении последних 28 лет. За весь период действия по состоянию на 2020 г. в него вносились поправки 71 раз, он был дополнен 28 статьями, из него исключены 3 статьи (13, 20.1, 31). Кроме того, было принято пять постановлений Конституционного Суда Российской Федерации по делам о проверке конституционности отдельных положений закона с выводами о необходимости их преобразования.

Сегодня, проблемы регламентации прокурорской деятельности всё чаще обсуждаются практическими работниками и представителями

науки. Анализ научных работ и высказываний практических работников, посвященных проблемам юридико-технического характера федерального закона «О Прокуратуре Российской Федерации», позволяет выделить две их группы.

Первая группа проблем возникает в связи с невыполнением законодателем при разработке норм федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» всего объема юридико-технических требований (рекомендаций ученых), которые предъявляются к нормативным правовым актам при их создании, т.е. проблема неиспользования всего потенциала юридической науки при подготовке текста закона.

При подготовке закона, пишет В.М. Баранов, необходимо обратить внимание на требования, которые предъявляются к оформлению и к структуре акта¹.

Остановимся на этих двух моментах.

Итак, с позиции оформления ФЗ о прокуратуре должен иметь соответствующие реквизиты, которые в свою очередь должны отражать особенности процедуры его принятия, а как следствие демонстрировать место и роль в современной правовой системе. В данной части видим, что федеральный закон от 17 ноября 1995 года № 168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации"» в ст. 1 провозгласил: «в связи с принятием Конституции Российской

¹ Юридическая техника: учебник для вузов // Баранов В.М. [и др.], под ред. В.М. Баранова. М.: Юрайт, 2020. С. 65.

Федерации внести в Закон Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации" (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, N 8, ст. 366) изменения и дополнения, изложив его в следующей редакции: Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации"»¹. Но в части реквизитов закон о прокуратуре изменений не претерпел, ввиду этого по настоящее время он датируется 1992 г. и имеет идентификационный номер, который не свойственен федеральному закону. Как отмечает А.Ю. Винокуров: «данное обстоятельство, как представляется, свидетельствует о допущенной законотворческой ошибке, которая, впрочем, никоим образом не влияет на характер правоприменительной практики»².

Что касается требований к структуре – построения нормативного материала в рамках глав и статей. Здесь важно понимать, что единой схемы, которая была бы пригодна для абсолютно всех законодательных актов, не существует, однако существуют некоторые общие каноны. Так как структура закона тесно связана с его содержанием, то необходимо вести речь о структурно-содержательной организации правового материала, а не просто о структурной организации текста.

¹ Федеральный закон "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации" от 17.11.1995 N 168-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8394/ (дата обращения: 24.03.2020).

² Винокуров А.Ю. Научно-практический комментарий к Федеральному закону "О прокуратуре Российской Федерации" в 2 т. Том 1. Разделы I—III. 3-е изд. М.: Юрайт, 2020. С. 5.

Наглядным примером является проблема организации правового материала в разделе первом ФЗ о прокуратуре. Обратимся к позиции Е.Р. Ергашева, который выделяет такую функцию органов прокуратуры как организационная: координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участие в правотворческой деятельности, международное сотрудничество и организационное обеспечение деятельности органов прокуратуры¹. Либо можно исходить из позиции, например В.Г. Бессарабова, который данные виды относит к функциям современной прокуратуры РФ². Но чем бы вышеперечисленные категории ни были, функциями или направлениями, авторы ставят их в один ряд. Таким образом, целесообразным является упорядочение статей первого раздела ФЗ о прокуратуре. Так, ст. 2 (международное сотрудничество), ст. 8 (координация деятельности по борьбе с преступностью) и ст. 9 (участие в правотворческой деятельности) необходимо давать в одном логическом ряду. Конечно, можно предположить, что при определении ныне существующего порядка расположения статей законодатель действовал по аналогии отнесения норм международного права к правовым основам деятельности прокуратуры и поэтому расположил «Международное сотрудничество» над «Правовыми основами деятельности прокуратуры Российской Федерации». Однако

¹ Ергашев Е.Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник для бакалавров. Екатеринбург: Раритет, 2016. С. 28.

² Бессарабов В.Г. Функции, виды и направления деятельности современной Российской прокуратуры // Правоохранительная и правозащитная деятельность: вчера, сегодня, завтра сборник статей IV Международной научно-практической конференции. Российский университет дружбы народов. М.: РУДН, 2017. С. 34.

содержательная сторона ст. 2 гласит именно о деятельности органов прокуратуры: осуществление прямых связей, сотрудничество, заключение соглашений по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участие в разработке международных договоров РФ.

Либо другая проблема структурной организации правового материала: место ст. 9.1 в ФЗ о прокуратуре. Сегодня, не существует однозначного понимания, чем является антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов в деятельности прокуратуры. Так, отдельные ученые, например, А.В. Кудашкин и Т.Л. Козлов, связывают проведение антикоррупционной экспертизы с «новой функцией прокуратуры». А.Ю. Винокуров считает, что включение ст. 9.1 в первый раздел ФЗ о прокуратуре является не вполне корректным. Автор предполагает, что расположение данной статьи в первом разделе объясняется намерением законодателя связать её по смыслу со ст. 9 (участие в правотворческой деятельности), однако при анализе двух норм можно убедиться, что смысловые связи отсутствуют. А.Ю. Винокуров проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов относит к надзорной деятельности прокуроров и аргументирует свое мнение, указывая на особенности учёта данной деятельности в ведомственной статистической отчётности и специфику реагирования¹.

¹ Винокуров А.Ю. Научно-практический комментарий к Федеральному закону "О прокуратуре Российской Федерации" в 2 т. Том 1. Разделы I—III. С. 104.

Б.В. Коробейников считает, что не является надзорным полномочием прокурора проведение антикоррупционной экспертизы, именно поэтому оно не закреплено в ст. 22 закона о прокуратуре¹.

К.И. Амирбеков и М.А. Магомедов относят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов к надзорному полномочию прокурора, а такую же экспертизу проектов нормативных правовых актов к полномочию прокурора по участию в правотворческой деятельности. Последнее полномочие прокурора применяется «вне рамок прокурорского надзора в форме паритетного взаимодействия с субъектом правотворческой деятельности», то есть в форме разъяснений, равенства взаимоотношений сторон. Если прокурор в ходе проведения экспертизы выявляет коррупциогенные факторы в нормативном правовом акте, то он применяет надзорные меры – требует устранения данных факторов, а если требование органом отклонено, то он обращается непосредственно в вышестоящий орган либо в суд в том же порядке как в ситуации отклонения протеста прокурора на незаконный правовой акт, принесённого в порядке надзорной деятельности. Что касается проектов нормативных правовых актов, то в случае выявления коррупциогенных факторов прокурор не может применять надзорные средства реагирования, а должен равноправно взаимодействовать с субъектом, который уполномочен подготавливать и принимать данный нормативный правовой акт. Поэтому авторы полагают, что норму, закрепляющую

¹ Коробейников Б.В. Проблемы проведения прокурором антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Вестник Академии Генеральной Прокуратуры Российской Федерации. 2018. №4 (66). С. 54.

проведение органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов рационально отнести к общенадзорным полномочиям прокурора, а их проектов – к полномочиям по участию в правотворческой деятельности¹.

Только поняв природу данного полномочия прокурора, точно обозначив субъекты, объекты деятельности, решив все вопросы правового и организационного характера можно говорить о расположении данного полномочия в том или ином разделе закона о прокуратуре, так как в настоящее время существует немало дискуссий по этому поводу.

Следующий вопрос возникает в отношении логической структуры расположения статей в разделах, на котором хотелось бы заострить внимание – расположение статей второго раздела ФЗ о прокуратуре (система и организация прокуратуры РФ). Представляется разумным их упорядочение. Так, наверно, следует ст. 14 (Генеральная прокуратура РФ) поставить перед ст. 12 (назначение на должность Генерального прокурора РФ) и добавить в название «Назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ». Данное предложение вытекает из порядка расположения последующих статей. Например, ст. 15 (прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним прокуратуры) стоит перед ст. 15.1 (назначение на должность и освобождение от должности прокуроров субъектов РФ,

¹ Амирбеков К.И., Магомедов М.А. Совершенствование Закона о прокуратуре Российской Федерации в концепции четырёх функциональной доктринальной модели её правового статуса // Вестник Академии Генеральной Прокуратуры Российской Федерации. 2018. №1 (63). С. 44-45.

приравненных к ним прокуроров); ст. 16 (прокуратуры городов и районов, приравненные к ним прокуратуры) – перед ст. 16.1 (назначение на должность и освобождение от должности прокуроров городов и районов, приравненных к ним прокуроров). На необходимость внесения корректировок, равным образом, подталкивают правила юридической техники.

Также о логическом несовершенстве ФЗ о прокуратуре говорит М.М. Черепанов, указывая на положения, отражающие полномочия руководителей различных прокуратур по назначению и освобождению от должности. Помимо основных, расположенных во втором разделе которые были упомянуты выше, имеется ещё одна – ст. 40.5, которая находится в пятом разделе (служба в органах и организациях прокуратуры. Кадры органов и организаций прокуратуры)¹.

Согласно правилам юридической техники, материал в каждом нормативном документе должен быть согласован во всех структурных частях и расположен в логической последовательности, т.е. можно утверждать, что в ФЗ «О прокуратуре РФ» присутствует «неверная рубрикация составных частей»².

Законодателю необходимо больше внимания уделить вопросам целостности, ясности, конкретности, логической последовательности в изложении материала, внутренней его согласованности, но при этом не

¹ Черепанов М.М. Пробелы и коллизии в законодательном регулировании полномочий по назначению на должности и освобождению от должностей работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации // Электронное приложение к российскому юридическому журналу. 2016. №2(34). С. 77.

² Юридическая техника: учебник для вузов // Баранов В.М. [и др.], под ред. В.М. Баранова. С. 342.

забыть о краткости и компактности изложения правовых норм, т.е. юридической техники при составлении закона. Еще Р. Иеринг писал, что юридическая техника позволяет обеспечить создание законов, доступных для понимания и их качественного применения¹.

Вторая группа юридико-технических проблем связана непосредственно с текстом ФЗ о прокуратуре, его содержанием. Известно, что любой нормативный акт есть сосредоточение правовых норм, обладающих внешней и внутренней определенностью, а что самое важное, в нашем случае, системностью². Применительно к ФЗ о прокуратуре, проблемы с содержанием возникают буквально с первой статьи закона, которая закрепляет соответствующую дефиницию – Прокуратура Российской Федерации. Нельзя умалять значение дефиниций в наше время, так как они образуют существенную часть понятийного аппарата действующей системы законодательства, способствуя её формальной определённости³. Дефиниции – некий ключ к смыслу нормативного установления»⁴. Не подлежит сомнению и первостепенная важность, «стержневая» роль законодательной дефиниции понятия Прокуратура Российской Федерации в рамках данного закона, но в современных условиях существует значительное

¹ Иеринг Р. Юридическая техника. М.: Статут, 2008. С. 35.

² Первалов В.Д. Нормы права: проблемы понимания и определения // Российское право: образование, практика, наука. 2017. №5(101). С. 12. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/normy-prava-problemy-ponimaniya-i-opredeleniya> (дата обращения: 29.03.2020).

³ Апт Л.Ф. Дефиниции в законодательстве Российской Федерации // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы. Нижний Новгород: НИИП "Юридическая техника", 2007. С. 71-72.

⁴ Юридическая техника: учебник для вузов // Баранов В.М. [и др.], под ред. В.М. Баранова. С. 173.

количество предложений по ее совершенствованию. Что без сомнений должно найти отражение в деятельности законодателя. С сожалением приходится констатировать, что законодатель учел не все обстоятельства при издании федерального закона от 9 ноября 2020 г. № 367-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации"»¹. Были учтены положения, связанные с функциональным предназначением данного органа, а вот о институциональных особенностях данной системы законодатель не упоминает. Хотя, например, В.Ю. Шобухин в свое время предлагал добавить в определение словосочетание «организации прокуратуры», так как нынешняя формулировка указывает только на органы, в связи с чем не в полной мере отражает суть системы прокуратуры². Существуют и другие версии целесообразного формулирования данного определения. Так, О.С. Безотосная говорит о том, что ст. 11 ФЗ о прокуратуре, раскрывая систему прокуратуры Российской Федерации, наряду с должностными лицами прокуратуры перечисляет научные, образовательные учреждения, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, на которых нет указания в ст. 1 закона³. Хотя бы, можно было бы обратить внимание на тот факт, что прокуратура является системой государственных органов. Как

¹ Собрание законодательства Российской Федерации от 16 ноября 2020 г. № 46 ст. 7211.

² Шобухин В.Ю. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» и некоторые проблемы его совершенствования // Прокуратура: вчера, сегодня, завтра (Сухаревские чтения) сборник материалов II Международной научно-практической конференции. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2017. С. 96.

³ Безотосная О.С. Проблемы правового регулирования надзорной деятельности прокуратуры // Проблемы науки. 2016. № 12(13). С. 88-89.

справедливо замечает И.В. Ткачёв это позволило бы повысить статусное восприятие органов прокуратуры¹.

Еще одна проблема, которая сохраняется в ст. 1 ФЗ о прокуратуре, несмотря на ее изменение в 2020 г., и явно проявляется при ее анализе и соотношении со ст. 129 Конституции РФ, связана с «...иными функциями» и «...федеральным законом». Мало того, что в юридической науке (смотри, например, А.Ю. Винокуров², А.И. Гальченко³, И.А. Терентьев⁴, К.И. Амирбековым и А.М. Магомедовым⁵) отсутствует единое понимание природы и иерархии функций прокуратуры. Так, еще и существует несогласованность между Конституцией РФ и ФЗ о прокуратуре в части их установления. В ч. 1. ст. 129 Конституции РФ сказано, что «полномочия и функции прокуратуры Российской Федерации, ее организация и порядок деятельности определяются федеральным законом», а ФЗ о прокуратуре содержит множество отсылочных норм к другим актам, предлагает обращать внимание и на другие законы, что наверно не совсем корректно.

¹ Ткачёв И.В. Проблемы законодательного регулирования деятельности прокуратуры // Законность. 2014. №12(962). С. 8. URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/73271-problemy-zakonodatelnogo-regulirovaniya-deyatelnosti-prokuratury> (дата обращения: 01.04.2020).

² Винокуров А.Ю. Научно-практический комментарий к Федеральному закону "О прокуратуре Российской Федерации" в 2 т. Том 1. Разделы I—III. С. 12-13.

³ Гальченко А.И. Функции прокуратуры Российской Федерации: спорные вопросы // Lex Russia (Русский закон). 2014. №11. С. 1356. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/funktsii-prokuratury-rossiyskoj-federatsii-spornye-voprosy> (дата обращения: 01.04.2020).

⁴ Терентьев И.А. Функции прокуратуры // Человек: преступление и наказание. 2012. №2(77). С. 118. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_18855827_90515725.pdf (дата обращения: 01.04.2020).

⁵ Амирбеков К.И., Магомедов М.А. Функция прокуратуры Российской Федерации как выполняемая ею роль в правовой системе // Вестник Академии Генеральной Прокуратуры Российской Федерации. 2016. №1(51). С. 4.

Другая явная проблема, связанная с формулированием содержания отдельных положений ФЗ о прокуратуре, вырисовывается при анализе четвертого раздела закона «Участие прокурора в рассмотрении дел судами», включающего в себя всего пять статей, которые до настоящего времени не приведены в соответствие с процессуальным законодательством. Что касается положений ст. 35 ФЗ о прокуратуре, то она в большинстве своём являются обобщённым положением, содержащим бланкетные нормы, отсылающие к процессуальному законодательству и иным федеральным законам. В связи с этим, к примеру, Н.И. Безрукавая видит удачной детализацию бланкетной нормы п. 3 ст. 35 с целью предотвращения коллизий путём отсылки именно к уголовному, гражданскому, арбитражному, административному законодательству, законодательству об административных правонарушениях, так как они включают вопросы участия прокурора в процедуре рассмотрения дел судами¹. Стоит согласиться с указанной позицией в отношении ссылок к точно очерченным правовым институтам, регламентирующим определённые сферы общественных отношений и собранным в конкретном законодательстве, но всё же необходимо отражение основных положений, которые позволят обозначить полномочия прокурора, его процессуальное положение, формы участия в том или ином виде судопроизводства, разъяснение вопросов осуществления уголовного

¹ Безрукавая Н.И. Проблемы правового регулирования участия прокурора в рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях // Актуальные проблемы российского права. 2017. №10(83). С. 190-191. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_30495555_13224160.pdf (дата обращения: 06.04.2020).

преследования в суде и т.д. К тому же чрезмерное использование бланкетных норм влечёт создание дополнительных организационных трудностей и значительных временных затрат, тем самым снижая эффективность прокурорской деятельности.

Нормы ст. 36 ФЗ о прокуратуре не соотносятся с современными реалиями, за исключением п. 3 данной статьи. В части своего названия и содержания данная статья по-прежнему отвечает требованиям устаревшего процессуального законодательства, действовавшего до 2002-2003 годов, то есть до принятия ныне действующих УПК РФ, ГПК РФ, АПК РФ, КАС РФ и КоАП РФ. Протест прокурора, обозначенный в п. 1 указанной статьи, в данном случае не применяется, он заменён на апелляционное, кассационное и надзорное представление прокурора и на апелляционную, кассационную жалобу и надзорное представление прокурора по делам, рассматриваемым в порядке арбитражного судопроизводства. Ещё одна проблема, вытекающая из п. 1 ст. 36 ФЗ о прокуратуре: отсутствие правового регулирования формы, структуры и содержания вышеназванных средств реагирования. Е.Р. Ергашев и Ф.Б. Шваба считают данный факт существенным дефектом правового регулирования, который, несомненно, негативно сказывается на процессе правоприменения. Проблема требует законодательного решения¹.

¹ Ергашев Е.Р., Шваба Ф.Б. Процессуальные средства прокурорского реагирования: проблемы правовой регламентации // Российское право: образование, практика, наука. 2019. №1(109). С. 83. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_37380460_15653512.pdf (дата обращения: 06.04.2020).

Относительно положений ст. 38 стоит отметить, что нормы Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации подтверждают отсутствие юридического значения этой статьи, поскольку механизм, установленный кодексом, не предусматривает вмешательства Генерального прокурора РФ в процедуру исполнения наказания в виде смертной казни. Также рассматриваемое полномочие не может быть применимо в силу такого существенного обстоятельства, как действие с 1998 года моратория на применение названного вида наказания¹. А.Ю. Винокуров также обращает внимание на нежизнеспособность ст. 39 ФЗ о прокуратуре², фактически ее противоречие федеральному конституционному закону. Регламент Верховного Суда РФ от 07.08.2014 года №2 также не содержит необходимых механизмов реализации данного полномочия.

Таким образом, можно заключить, что положения четвертого раздела не соответствуют процессуальному законодательству, что является недопустимым. Данный раздел нуждается в обновлении.

Особняком стоят вопросы связанные с используемыми в ФЗ о прокуратуре формулировками. Если бы принятие данного акта проходило в современных условиях, то можно однозначно утверждать, он не был бы принят. И связано данное обстоятельство фактически с нарушением требований антикоррупционного законодательства. Так, например, В.Ю. Шобухин при анализе ст. 28 ФЗ о прокуратуре

¹ Винокуров А.Ю. Научно-практический комментарий к Федеральному закону "О прокуратуре Российской Федерации" в 2 т. Том 2. Разделы IV—VII. 3-е изд. М.: Юрайт, 2020. С. 77.

² Там же. С. 77.

указывает на отсутствие в ее тексте положений о свободах человека и гражданина. Хотя даже название данного вида надзора требует обращать внимание на свободы, принадлежащие субъекту¹. Д.О. Тепляков и А.Н. Ижбулаева провели анализ ФЗ о прокуратуре на соответствие требованиям с точки зрения противодействия коррупции и указывают на широту дискреционных полномочий. К ним относятся: отсутствие обозначения «исключений» в п. 3 ст. 16.1, которые дают право на назначение на должность прокурора города либо района кандидата моложе 27 лет, либо имеющего стаж службы (работы) менее пяти лет в органах и учреждениях прокуратуры; не установление перечня «исключительных обстоятельств» в п. 2 ст. 23, при наличии которых прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста; отсутствие расшифровки «иных обстоятельств» в п. 4 ст. 27, в силу наличия которых нарушение приобретает особое общественное значение. Данными авторами также выделены юридико-лингвистические неопределённости: «малозначительность совершенного коррупционного правонарушения» (п. 3.1 ст. 41.10); «значительное число граждан» и «общественное значение» (п. 4 ст. 27)². Помимо этого, в федеральном законе обнаружено наличие таких коррупциогенных факторов, как многочисленное определение компетенции по формуле «вправе».

¹ Шобухин В.Ю. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» и некоторые проблемы его совершенствования. С. 96.

² Тепляков Д.О., Ижбулаева А.Н. К вопросу о совершенствовании правовых способов противодействия коррупции: анализ на примере антикоррупционной экспертизы закона «О прокуратуре Российской Федерации» и в контексте индекса восприятия коррупции // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. Т.3. 2017. №1. С. 153-154.

Действительно, органы прокуратуры, являющиеся одним из главных субъектов по проведению антикоррупционной экспертизы посредством издания требований об изменении нормативного правового акта, который содержит коррупциогенные факторы, не должны осуществлять свою деятельность на основании федерального закона, в котором имеют место коррупциогенные факторы. Несомненно, широта дискреционных полномочий, юридико-лингвистические неопределённости, определение компетенции по формуле «вправе» подлежат исключению.

Подводя итог, даже после такого незначительного по объёму исследования, приходим к выводу о том, что ФЗ о прокуратуре требует принципиального участия законодателя.

Наверно, следует прислушаться к мнению отдельных авторов и переосмыслить статус правового регулирования данного закона, он должен стать федеральным конституционным законом с вытекающими последствиями. «Федеральные конституционные законы, по существу, продолжают и развивают Конституцию, персонифицируют субъектов властвования, учреждают государственные органы и определяют их компетенцию и порядок деятельности, определяют пределы государственной власти и гарантии единства и целостности государства, стабильности ее субъектного состава»¹. Одним из самых весомых аргументов является проведение параллели между

¹ Сафина С.Б. Федеральные конституционные закона и конституционные законы республик в составе Российской Федерации: общее и особенное // Правовое государство: теория и практика. 2013. №4(34). С. 55. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_21047826_65709969.pdf (дата обращения: 15.04.2020).

Прокуратурой РФ и Конституционным Судом РФ, Уполномоченным по правам человека в РФ, деятельность которых регулируется посредством федеральных конституционных законов. Достаточно подробно об этом пишет Л.В. Потапова¹, О.А. Кожевников², М.А. Савелова³ и др.

Как следствие, возникает ряд юридико-технических моментов, которые должны найти отражение в новом законе о прокуратуре:

- 1) видится правильным дополнение ФЗ о прокуратуре преамбулой;
- 2) следует акцентировать внимание на разумности включения пятого раздела в текст закон;
- 3) необходимо решить вопрос о регламентации особенностей организации и деятельности органов специализированных прокуратур в самостоятельных разделах, так как в действующем законе такой раздел посвящён только органам военной прокуратуры;
- 4) требуется чёткая формулировка целей, задач, функций и направлений деятельности органов прокуратуры, принципов организации и деятельности прокуратуры, с безусловным терминологическим рядом;

¹ Потапова Л.В. Нормативные источники правового регулирования организации и деятельности органов прокуратуры РФ. С. 129-130.

² Кожевников О.А. О некоторых вопросах организации и деятельности российской прокуратуры // Российский юридический журнал. 2014. №4(97). С. 135. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_21790482_72054574.pdf (дата обращения: 15.04.2020).

³ Савелов М.А. Независимость органов прокуратуры как важнейший конституционный принцип их деятельности // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2014. №2. С. 215. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_21627025_20863778.pdf (дата обращения: 16.04.2020).

5) необходима более детальная правовая регламентация прокурорских проверок, в рамках самостоятельной главе закона;

б) требуется детальная проработка третьего раздела по всем главам, закрепляющим надзорные направления деятельности прокуратуры: переосмыслить, изменить и дополнить нормы, регулирующие предмет, полномочия, прописать все средства прокурорского реагирования, применяемые в том или ином направлении деятельности, а также находящиеся на настоящий момент в иных федеральных законах.

V.S. Pletnikov

associate professor department of the theory of the state and law

candidate of Law Sciences, associate Professor

Ural State Law University

Yekaterinburg, Russian Federation

Email: pvs80@mail.ru

**GENERAL CHARACTERISTIC OF LEGAL AND TECHNICAL
PROBLEMS OF THE FEDERAL LAW "ON THE PROSECUTOR'S
OFFICE OF THE RUSSIAN FEDERATION"**

Abstract

The author proposes to pay attention to the quality of the legal and technical component of the current federal law "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation". In the process of analyzing the studies prepared

by specialists in the field of prosecutorial supervision on the act under study, two groups of problems were identified. The first group arises in connection with the failure of the legislator to comply with the entire volume of legal and technical requirements (recommendations of scientists) when developing the law, which are imposed on regulatory legal acts when they are created, the problem of not using the full potential of legal science when preparing the text of the law. The second group of legal and technical problems is directly related to the text of the law, the specifics of determining its content. In conclusion, the author draws attention to the need for the legislator to participate in improving the quality of the organization and activities of the Prosecutor's Office of the Russian Federation.

Keywords

Legal technique, prosecutor, prosecutor's office of Russia, law, language of law, requirements for the structure of an act, logical structure of an act, prosecutor's office, legal definition.

Дата поступления в редакцию: 20.04.2020 г.

Дата рекомендации к печати: 01.09.2020 г.