УДК 34 DOI: 10.22394/2074-7306-2020-1-3-128-134

ФУНКЦИИ ПРОКУРАТУРЫ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРЕТИЧЕСКОГО ОБОСНОВАНИЯ

Назаров Сергей Николаевич доктор юридических наук, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
(344022, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54).

Аннотация

В статье исследуется элементный состав функции прокуратуры с учетом положений теории социальной деятельности и современных общетеоретических исследований функций, дается определение функции прокуратуры.

***Ключевые слова**: прокуратура, функции прокуратуры, деятельность прокуратуры*

В научной литературе отсутствует общепризнанный подход к определению функций прокуратуры. Являются дискуссионными вопросы о содержании функции прокуратуры, ее соотношении с деятельностью прокуратуры, с иными правовыми категориями и др.

Преобладающим является подход, рассматривающей функции прокуратуры как направления ее деятельности, как вид и содержание ее деятельности. Так, В.В. Клочков определяет функции прокуратуры как основные направления ее деятельности взаимосвязанные с функциями государства и права, которые предопределяются ее целями и задачами, выражают сущность и социальное назначение прокуратуры данного типа и осуществляются в пределах компетенции прокуратуры в определенных законом сферах правовых отношений через соответствующие им типы деятельности установленных законодательных средств . Сторонником такого подхода является А.Б.Соловьев .

В.П.Рябцев определяет функции прокуратуры как «такой вид ее деятельности, который предопределяется социальным предназначением прокуратуры, выраженным в ее задачах; характеризуется определенным предметом ведения; направлен на решение задач и требует использования присущих ему полномочий и правовых средств» . Такого же мнения придерживается А.Я. Сухарев , Н.Н.Карпов аналогичный подход приведен и в Комментарии к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» , в Настольной книге прокурора , в других источниках.

В.Г. Бессарабов определяет функции как круг деятельности, содержание деятельности прокуратуры, а не саму ее деятельность, т.е. можно сказать, что государство наделило прокуратуру рядом или определенной частью своих функций. В ходе осуществления практической деятельности функции прокуратуры реализуются через направления и виды деятельности .

Несмотря на определенные различия в приведенных подходах к определению функций прокуратуры, каждое из них не противоречит лексическому значению слова «функция» ввиду многозначности его собственного содержания.

Так, в энциклопедическом словаре «функция» определяется как деятельность, обязанность, работа; внешнее проявление свойств какого-либо объекта в данной системе отношений ; в других словарях – как обязанность, круг деятельности чего-н., подлежащая исполнению работа, значение, назначение , роль, которую выполняет определенный социальный институт или процесс по отношению к целому (напр., функция государства, семьи и т. д. в обществе) и т.д . Такая многозначность значения термина «функция», способствует в определенной мере расхождению мнений ученых в определении функций прокуратуры.

Следует также отметить и отсутствие единства мнений в вопросе о том, какие функции осуществляет прокуратура. Одни исследователи рассматривают в качестве таковых все, именуемые в Федеральном законе «О прокуратуре РФ» функции: надзор, уголовное преследование, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участие в правотворческой деятельности, участие в видах судопроизводства, международно-правовое сотрудничество . Другие выделяют основные функции, к которым относят надзор и уголовное преследование . Высказано мнение, что функциями прокуратуры является надзор и другие функции, не получившие в данный период законодательного закрепления .

Поскольку функции прокуратуры рассматриваются как направление, вид, содержание, круг деятельности, то выделение в качестве таковых надзора, уголовного преследования и др., свидетельствует об отождествлении понятий «функция» и «деятельность», поскольку все они представляют собой виды деятельности. Так, надзор – это наблюдение, присмотр за кем-л., чем-л. с целью контроля, охраны и т.п. ; уголовное преследование, согласно пункту 55 ст.5 УПК РФ, это процессуальная деятельность, осуществляемая стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления; координация - согласование, приведение в соответствие .

В исследованиях функций прокуратуры справедливо указывается на нетождественность понятий функции и деятельности. Так, В.В. Клочков отмечает, что функция - это не разновидность ее (прокуратуры – С.Н.) деятельности, а генеральная линия, направляющая эту деятельность. Деятельность прокуратуры, отмечает ученый, представляет собой средство и форму реализации (осуществления, выполнения) функций прокуратуры .

Однако, разграничение деятельности и функции путем «отделения» от деятельности ее направлений, генеральной линии, круга и т.д., содержательно не обеспечивают их дифференциацию. Такой подход аналогичен, например, рассмотрению «деятельности в статике» и «деятельности в динамике», когда, не выходя за пределы собственно деятельности, выделяются и рассматриваются различные ее аспекты и состояния.

При отождествлении надзора, уголовного преследования, координации и т.д. с функциями прокуратуры возникает вопрос: посредством каких видов деятельности они осуществляются? В юридической литературе указывается, например, что

надзор, осуществляется посредством прокурорских проверок. Но проверка это не вид, а форма надзорной деятельности.

Предварительно отметим, что рассмотрение деятельности как средства реализации функции, с учетом изложенного, приводит к выводу о том, что функция «находится» за пределами деятельности, поскольку деятельность не может быть средством реализации самой себя – своих направлений, видов, содержания и т.д.

При общем правильном подходе исследователей функции прокуратуры в том, что деятельность – это не функция, а функция – это не деятельность, эти понятия в приведенных определениях, тем не менее, не разграничиваются. Сложившийся подход в определении функции прокуратуры не обеспечивает его методологическую четкость.

На это обстоятельство справедливо обращает внимание М.С. Шалумов, отмечая, что распространенная формула о том, что функция - это не сама деятельность, а ее основные направления, не меняет существа дела, так как не отражает источник возникновения данной деятельности .

Для определения «источника возникновения» прокурорской деятельности, т.е. факторов, влияющих на деятельность, но ей не являющейся; факторов, по отношению к которой деятельность служит средством реализации, обратимся к теоретическим исследованиям социальной деятельности.

Известный отечественный ученый- философ Э.Г. Юдин – один из основоположников теории социальной деятельности, обосновал, что сущность деятельности нельзя понять, не выходя за пределы ее внутренней структуры, не давая ей внешних определений. Разгадка природы деятельности коренится не в ней самой, а в том, ради чего она совершается (выделено мною – С.Н.), в той сфере, где формируются цели человека и строится образ действительности, какой она должна стать в результате деятельности. Анализ диалектики структуры деятельности показывает, что если ее основанием является сознательно формулируемая цель, то основание самой цели лежит вне деятельности, в сфере идеалов и ценностей человека .

Детерминированность деятельности внешними факторами, определяемыми Э.Г. Юдиным как то «ради чего она (деятельность) совершается, для создания образа действительности исходя из «идеалов и ценностей человека», свидетельствует о сложном, многокомпонентом содержании деятельности, состоящей не только из элементов деятельности, но и включающей их взаимосвязь с внедеятельностными факторами, оказывающих на нее влияние.

Установлению факторов-детерминантов деятельности органов государства, в том числе прокуратуры, способствуют исследования содержания функций государства наукой теории права и государства. В юридической науке под функциями государства традиционно понимаются основные направления его деятельности, в которых выражаются сущность и социальное назначение, цели и задачи государства по управлению обществом в присущих ему формах и методах . Такой подход взят за основу и в определениях функции прокуратуры.

В современных научных исследованиях права и государства, в частности профессора М.Н.Марченко, обосновывается необходимость рассмотрения их функций как сложного по своему содержанию явления, включающего социальное назначение

(выделено меною – С.Н.) государства как основу и сущностную сторону функции («должное») и практическую деятельность государства по реализации его назначения как динамический элемент функции, выражающей ее жизнедеятельность («сущее») .

Лексическое значение слова «назначение» - предназначение , роль кого-либо, чего-либо в чем-либо . Выделению этих сторон (элементов) у функции государства соответствует обоснование теорией социальной деятельности внедеятельностных факторов, оказывающих влияние на деятельность, которыми являются назначение государства (основание цели - по Э.Г. Юдину; основа, сущностная сторона функции - по М.Н.Марченко), и собственно деятельности как ее динамического элемента.

Функции государства и деятельность органов государства, обеспечивающая их реализацию, взаимосвязаны и взаимообусловлены. На взаимосвязь функций прокуратуры и функций государства, их определяющее значение обращает внимание В.В. Клочков, определяя функции прокуратуры как «взаимосвязанные с функциями государства и права основные направления деятельности прокуратуры» .

Исходя из теоретических исследований категорий «деятельность» и «функция», полагаем, что определение функции прокуратуры должно отражать двухкомпонентный состав функции, основой которой, ее сущностным элементом является назначение (предназначение) прокуратуры как носителя функции, и динамический элемент - вид прокурорской деятельности.

Назначение прокуратуры отражено в определении функции прокуратуры М.С. Шалумовым, согласно которому это определяемые правовым статусом прокуратуры, ее местом и назначением в государственном механизме общие обязанности по решению поставленных перед нею законом задач обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, выполняемые путем решения круга более частных задач и осуществления для этого конкретных обязанностей с использованием специфических властных полномочий .

В этом определении, обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности рассматривается как задача прокуратуры, а защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемые законом интересов общества и государства как ее цель. В связи с этим чем остается открытым вопрос о содержании назначения прокуратуры. Реализацию назначения прокуратуры, ученый связывает не с деятельностью, а с общими обязанностями прокуратуры по решению поставленных перед прокуратурой законом задач.

Назначение прокуратуры содержится в ранее приведенных нами определениях функций прокуратуры, согласно которым функции прокуратуры выражают сущность и социальное назначение прокуратуры, предопределяются ее социальным предназначением. Но в них также не раскрываются назначение прокуратуры, отличие назначения от целей прокуратуры, а содержание функции прокуратуры охватывается ее деятельностью.

Однако, средство реализации функции, которым является деятельность, включая ее направления, содержание, виды и т.д., не может одновременно являться функцией.

Рассмотрение функции как совокупности составляющей ее основу сущностного элемента, который проявляется в назначении (предназначении) носителя функции («должное»), и динамического элемента - реализующей деятельности («сущее»), позволяет их определить в Федеральном законе «О прокуратуре РФ».

Согласно ст.1 этого закона, прокуратура Российской Федерации - единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Целью прокуратуры, в соответствии с частью 2 этой статьи, является обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Отнесение в части 2 ст.1 ФЗ «О прокуратуре РФ» к целям прокуратуры и обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, и защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, охватывает разные по содержанию понятия.

Так, «обеспечение», определяемое в законе как «цель» прокуратуры, имеет значения как процесс действия; как то, что служит ручательством, гарантией, обеспечивает сохранность или исполнение чего-либо . Понятие обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности содержательно является более широким, по отношению к которому защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства служит одним из средств достижения верховенства закона.

Обеспечение – в значении гарантии, ручательства имеет своей направленностью, по нашему мнению, назначение субъекта деятельности, его предназначение, а не саму деятельность. Необходимость государства в наличии и функционировании прокуратуры состоит именно в обеспечении прокуратурой верховенства закона, единства и укрепления законности, что является назначением прокуратуры, т.е. быть «ручательством и гарантией» законности. Обеспечение такого состояния прокуратура осуществляет посредством своей деятельности, целью которой является защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства

Таким образом «основой» функции прокуратуры является обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, составляющей ее назначение. Это соответствует и лексическому значению слова «функция», определяемого как назначение .

Указанные в ст.1 ФЗ «О прокуратуре РФ» надзор, уголовное преследование, координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участие в рассмотрении дел судами, административное расследование, участие в правотворческой деятельности являются видами функциореализующей деятельности прокуратуры, посредством которых осуществляется защита прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства.

Таким образом, функцией прокуратуры является обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности посредством надзора, уголовного преследования, а также других установленных законом видов деятельности, в целях защиты и охраны прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Содержание предложенного подхода к определению функции прокуратуры может иметь и более развернутый характер, а также составлять основу при определении функции прокуратуры в конкретных сферах ее деятельности.

Литература

1. Клочков В.В. Функции прокуратуры: понятие, соотношение с деятельностью, классификация// Прокуратура. Законность. Государственный контроль: Сборник научных трудов. М., 1995. С. 5-7.
2. Соловьев А.Б. О функциях прокуратуры на досудебных стадиях уголовного судопроизводства// В Сб. Проблемы совершенствования прокурорского надзора. Материалы научно-практической конференции) М.,1997.С.120.
3. Рябцев В.П. Функции и направления деятельности органов прокуратуры // Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник. М.: Юристъ, 2000. С. 65; Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник / под ред. А.А. Чувилева. М.: Юристъ, 2001. С. 65.
4. Прокурорский надзор: учебник / под ред. А.Я. Сухарева. М., 2003. С. 64 - 81
5. Карпов Н.Н. Теоретические вопросы деятельности прокуратуры по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов // Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов. Сборник статей. Часть II. Академия Генеральной прокуратуры РФ. М., 2011.
6. Бессарабов В.Г. Современные тенденции совершенствования организации и деятельности отечественной прокуратуры Современные тенденции в развитии правового статуса и основных направлений правозащитной деятельности прокуратуры Российской Федерации. Сборник статей. Академия Генеральной прокуратуры РФ. М., 2010.
7. Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. Изд-е 2-е. М., 1994. С. 847.
8. Рябцев В.П. Прокурорский надзор: курс лекций. М.,НОРМА, 2006.С.73.
9. Бессарабов В.Г.Прокурорский надзор:учебник.М.:Проспект,2006.С.118.
10. Шалумов М.С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства. Дис.…докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 93.
11. Морозова Л.А. Функции российского государства на современном этапе // Государство и право. – 1993 - № 6. – с. 98.
12. Проблемы теории государства и права. Под ред. М.Н.Марченко. М.,2005.С.160.
13. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. 4е изд. – М., 1999. – С.458.
14. Шалумов М.С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства. Дис.…докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 93.

Nazarov S.N., the South-Russian Institute of Management – branch of the Presidential Academy of the National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).

FUNKCII PROKURATURY: PROBLEMY TEORETICHESKOGO OBOSNOVANIYA

Abstract

The article examines the elemental composition of the function of the prosecutor's office, taking into account the provisions of the theory of social activity and modern general theoretical research of functions, defines the function of the prosecutor's office.

Keywords*: prosecutor's office, functions of the prosecutor's office, activities of the prosecutor's office.*

References

1. Klochkov V.V. Funkcii prokuratury: ponyatie, sootnoshenie s deyatel'nost'yu, klassifikaciya// Prokuratura. Zakonnost'. Gosudarstvennyj kontrol': Sbornik nauch-nyh trudov. M., 1995. S. 5-7.
2. Solov'ev A.B. O funkciyah prokuratury na dosudebnyh stadiyah ugolovnogo sudoproizvodstva// V Sb. Problemy sovershenstvovaniya prokurorskogo nadzora. Materialy nauchno-prakticheskoj konferencii) M.,1997.S.120.
3. Ryabcev V.P. Funkcii i napravleniya deyatel'nosti organov prokuratury // Proku-rorskij nadzor v Rossijskoj Federacii: uchebnik. M.: YUrist", 2000. S. 65; Prokuror-skij nadzor v Rossijskoj Federacii: uchebnik / pod red. A.A. CHuvileva. M.: YUrist", 2001. S. 65.
4. Prokurorskij nadzor: uchebnik / pod red. A.YA. Suhareva. M., 2003. S. 64 - 81
5. Karpov N.N. Teoreticheskie voprosy deyatel'nosti prokuratury po nadzoru za ispolneniem zakonov i zakonnost'yu pravovyh aktov // Aktual'nye problemy prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov i zakonnost'yu pravovyh aktov. Sbornik statej. CHast' II. Akademiya General'noj prokuratury RF. M., 2011.
6. Bessarabov V.G. Sovremennye tendencii sovershenstvovaniya organizacii i deya-tel'nosti otechestvennoj prokuratury Sovremennye tendencii v razvitii pra-vovogo statusa i osnovnyh napravlenij pravozashchitnoj deyatel'nosti prokura-tury Rossijskoj Federacii. Sbornik statej. Akademiya General'noj prokuratury RF. M., 2010.
7. Ozhegov S.I. i SHvedova N.YU. Tolkovyj slovar' russkogo yazyka. Izd-e 2-e. M., 1994. S. 847.
8. Ryabcev V.P. Prokurorskij nadzor: kurs lekcij. M.,NORMA, 2006.S.73.
9. Bessarabov V.G.Prokurorskij nadzor:uchebnik.M.:Prospekt,2006.S.118.
10. SHalumov M.S. Problemy funkcionirovaniya rossijskoj prokuratury v usloviyah formirovaniya demokraticheskogo pravovogo gosudarstva. Dis….dokt. yurid. nauk. Ekaterinburg, 2002. S. 93.
11. Morozova L.A. Funkcii rossijskogo gosudarstva na sovremennom etape // Gosudarstvo i pravo. – 1993 - № 6. – s. 98.
12. Problemy teorii gosudarstva i prava. Pod red. M.N.Marchenko. M.,2005.S.160.
13. Ozhegov S.I., SHvedova N.YU. Tolkovyj slovar' russkogo yazyka / S.I. Ozhegov, N.YU. SHvedova. 4e izd. – M., 1999. – S.458.
14. SHalumov M.S. Problemy funkcionirovaniya rossijskoj prokuratury v usloviyah formirovaniya demokraticheskogo pravovogo gosudarstva. Dis….dokt. yurid. nauk. Ekaterinburg, 2002. S. 9