

УДК 347.963

DOI: 10.24412/1998-5533-2024-4-163-168

К вопросу о функциях прокуратуры РФ в современных условиях**Грачёва О.А.**

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры прокурорского надзора и криминологии
Саратовской государственной юридической академии

**Лиходаев Е.Г.**

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры прокурорского надзора и криминологии
Саратовской государственной юридической академии

Статья посвящена анализу основных направлений деятельности органов прокуратуры РФ на современном этапе. Исследуется понятие «функция прокуратуры» с учетом положений современных практических и общетеоретических исследований данной категории, дается определение понятию «функция прокуратуры». Функция органов прокуратуры – это ключевая правовая категория, раскрывающая содержание её деятельности. Но на сегодняшний день в науке неработан единый подход к определению данного правового явления, что влечет за собой ряд проблем теоретического и практического свойства.

Целью работы является анализ такой категории, как «функция», изучение существующих научных подходов к детерминации понятия «функция прокуратуры», выделение характерных черт данной правовой категории, детально отражающих предназначение прокуратуры РФ как государственного органа в механизме государства.

В результате исследования обоснована авторская позиция относительно характера изучаемой правовой категории. На основе анализа действующего законодательства авторами делаются предложения по совершенствованию действующего законодательства относительно регламентации четкого перечня функций органов прокуратуры и их содержания.

Ключевые слова: прокурор, органы прокуратуры, функции прокуратуры, прокурорский надзор, направления деятельности

Для цитирования: Грачёва О.А., Лиходаев Е.Г. К вопросу о функциях прокуратуры РФ в современных условиях // Вестник экономики, права и социологии. 2024. № 4. С. 163–168. DOI: 10.24412/1998-5533-2024-4-163-168.

После изменений, внесенных в Конституцию РФ в 2020 г., вопрос о функциях органов российской прокуратуры приобрел новую актуальность. Согласно ст. 129 Основного закона, «прокуратура Россий-

ской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением

прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции. Полномочия и функции прокуратуры Российской Федерации, ее организация и порядок деятельности определяются федеральным законом» [1]. В то же время Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 30.09.2024) (далее – Закон о прокуратуре), дословно воспроизводя конституционные положения, четко не определяет какие именно функции осуществляет прокуратура, а лишь устанавливает, что «на прокуратуру Российской Федерации не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами». Более того, основной Закон о прокуратуре не содержит и общее определение понятия функции, оставляя ответ на этот вопрос науке.

Термин «функция» в толковых словарях детерминируется, как «обязанность, круг деятельности чего-н., подлежащая исполнению работа, значение, назначение, роль, которую выполняет определенный социальный институт или процесс по отношению к целому» [2, с. 458]; как «деятельность, обязанность, работа; внешнее проявление свойств какого-либо объекта в данной системе отношений» [2, с. 847]. Такое широко трактуемое определение данной категории в энциклопедических словарях обуславливает и дискуссию в научных кругах по определению понятия «функция прокуратуры».

Обычно под функциями прокуратуры понимают направления её деятельности, с одной стороны, призванные обеспечить реализацию социального предназначения, с другой стороны, характеризующиеся предоставленными органам прокуратуры полномочиями.

В специальной литературе многими авторами были сделаны попытки дать определение данной категории. Так, учеными под данным понятием понимается «круг деятельности, содержание деятельности прокуратуры, а не сама ее деятельность, т.е. можно сказать, что государство наделило прокуратуру рядом или определенной частью своих функций» [3, с. 93; 4, с. 20], «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» [5, с. 6], «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» [6, с. 129].

Исходя из анализа вышеуказанных определений, понятие «функция прокуратуры» можно детерминировать как «такой вид ее деятельности, который предопределяется социальным предназначением прокуратуры, выраженным в ее задачах, характеризуется определенным предметом ведения, направлен на решение этих задач и требует использования присущих ему полномочий и правовых средств их реализации» [7, с. 83]. Стоит отметить, что все указанные элементы в определении взаимодополняют и взаимообуславливают друг друга.

Следует согласиться, что «абсолютное большинство теоретиков прокурорского надзора (равно как и исследующих эти вопросы специалистов-практиков) признают, что функции прокуратуры являются ключевой правовой категорией, раскрывающей и объясняющей предмет, содержание, структуру и пределы прокурорской деятельности. Однако при несомненной важности этой категории в науке до сих пор не выработан единый подход к определению этого правового явления: до настоящего времени понятие функции прокуратуры в российском законодательстве не закреплено, что вызывает определенные проблемы» [8, с. 169].

Опять же подавляющее большинство ученых говорят о закреплении функций прокуратуры в ст. 1 Закона о прокуратуре. Однако на этом единство во мнениях не заканчивается.

Как представляется, не закрепляя понятия функции прокуратуры, в силу положений Конституции РФ все-таки необходимо закрепить, какие направления деятельности прокуратуры к ним относятся.

В настоящее время к ним, несомненно, должны относиться:

1) прокурорский надзор (при этом мы не говорим о надзорных функциях, не выделяем отдельные подфункции прокуратуры, оставаясь на позициях существования такой категории, как отрасли прокурорского надзора).

Прокурорский надзор является основной функцией данной системы органов и представляет собой урегулированный нормами права специфический вид государственной деятельности, осуществляемый от имени РФ уполномоченными органами (органами прокуратуры) с использованием установленных законом полномочий и правовых средств их исполнения и заключающийся в проверке соблюдения Конституции РФ и исполнения законов, действующих на территории РФ, принятии мер к предотвращению, пресечению и устранению нарушений закона, а также привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности.

Прокурорский надзор характеризуется такими категориями, как *предмет, объекты и пределы* прокурорского надзора.

Предмет прокурорского надзора – сфера общественных отношений, складывающихся в рамках

соблюдения Конституции РФ и исполнения требований законов, связанных с законностью правовых актов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Объектом прокурорского надзора выступает деятельность органов и лиц, в отношении которых осуществляется прокурорский надзор.

Пределы прокурорского надзора определяют границы прокурорского вмешательства при реализации своих полномочий в той или иной отрасли прокурорского надзора, обусловленные её предметом и объектами.

Основными формами реализации данной функции выступают различного рода прокурорские проверки, участие в заседаниях государственных и муниципальных органов, рассмотрение жалоб и иных обращений и др.

2) уголовное преследование (в данном случае следует вести речь о деятельности прокуратуры в рамках уголовного судопроизводства)¹.

Уголовное преследование представляет собой процессуальную деятельность, осуществляемую стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления.

Особое место среди участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения занимает прокурор, что обусловлено, как уже отмечалось, тем, что прокурор единственный, кто осуществляет уголовное преследование на всех стадиях, а также тем, что обладает полномочиями в отношении других субъектов уголовного преследования, обеспечивая его законность и обоснованность.

Реализация данной функций прокуратуры регламентирована уголовно-процессуальным законодательством.

Прокурором осуществляется функция уголовного преследования как на стадиях досудебного производства, так и в суде. Однако формы его осуществления различны.

3) координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью регулируется соответствующим Положением, утвержденным Указом Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» [9].

Координирующая роль прокуратуры в борьбе с преступностью является одним из основных элементов системы предупреждения преступности и противодействия ей².

4) участие прокурора в рассмотрении дел судами (при этом речь должна идти не только о гражданском, административном и арбитражном, но и о конституционном судопроизводстве).

Можно утверждать, что органы прокуратуры и суд преследуют общие цели, поскольку к задачам прокурора относится обеспечение верховенства закона, защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства, суды осуществляют деятельность на основании законности, равенства, обеспечения прав и свобод человека и гражданина [10, с. 441]. Таким образом, суд выносит законное и справедливое решение, а органы прокуратуры оказывают содействие при осуществлении правосудия.

Полномочия прокурора, участвующего в судебном рассмотрении дел, определяются процессуальным законодательством РФ, при этом в зависимости от особенностей конкретных видов судопроизводства изменяются виды процессуальных режимов, основания участия в суде, полномочия прокурора и правовые средства их осуществления.

5) участие прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях (понимая под ней не только возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования, но и участие прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях судами и другими юрисдикционными органами, а также опротестование постановлений об административных правонарушениях);

6) участие прокуратуры в правотворческой деятельности (как видится, следует предоставить Генеральному прокурору РФ право законодательной инициативы, что было бы вполне логично в силу осуществления прокуратурой надзора за исполнением законов и законностью правовых актов).

Правовая основа участия прокуратуры в правотворческой деятельности определена п. 4 ст. 1, ст. 9 Закона о прокуратуре. Указанная деятельность осуществляется путем внесения в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложений об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов. При этом следует отметить, что Генпрокурор РФ не назван в Конституции РФ среди лиц, обладающих законодательной инициативой. В то же время, многие конституции и уставы субъектов РФ предоставили такое право в рамках законотворческого процесса прокурорам субъектов РФ.

¹ При этом, говоря о деятельности прокурора в уголовном процессе, по нашему мнению, прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия, как и поддержание государственного обвинения выступает формами уголовного преследования.

² При этом следует отметить, что координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с терроризмом является прерогативой федеральной службы безопасности и национального антитеррористического комитета.

Формами правотворческой деятельности прокуратуры являются:

- инициативная разработка проектов законов и иных нормативных правовых актов, непосредственно связанных с компетенцией органов прокуратуры;
- участие в подготовке законопроектов и других проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых другими органами государственной власти;
- подготовка правовых заключений по законопроектам и иным нормативным правовым актам;
- участие в обсуждении законопроектов в палатах Федерального Собрания РФ и законодательных органах государственной власти субъектов РФ;
- подготовка предложений по совершенствованию федерального законодательства.

7) международное сотрудничество и представительство Российской Федерации в международных и межгосударственных судебных и иных юрисдикционных органах (как представляется, следует объединить два этих направления деятельности органов прокуратуры в одну функцию).

Функция международного сотрудничества прокуратуры заключается в том, что она осуществляет прямые связи с соответствующими органами других государств и международными организациями, сотрудничает с ними, заключает соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью на различных территориях.

Кроме того, в соответствии с Законом о прокуратуре Генпрокуратура РФ обеспечивает представительство и защиту интересов РФ в межгосударственных органах, иностранных и международных (межгосударственных) судах, иностранных и международных третейских судах (арбитражах).

8) противодействие коррупции (как видится, Закон о прокуратуре не должен ограничиваться лишь упоминанием об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов, речь должна вестись и о других формах противодействия коррупции со стороны органов прокуратуры);

9) государственный единый статистический учет данных о состоянии преступности.

В соответствии с Законом о прокуратуре осуществляется государственный единый статистический учет данных о состоянии преступности, а также о сообщениях о преступлениях, следственной работе, дознании, прокурорском надзоре, проводит федеральное статистическое наблюдение на основе первичных статистических данных, предоставляемых государственными органами.

10) правовое просвещение. В соответствии с приказом Генеральной прокуратуры РФ от 02.08.2018 г. № 471 «Об организации в органах прокуратуры РФ работы по правовому просвещению и правовому информированию» правовое просвещение связано с решением задач профилактики и предупреждения правонарушений и реализуется через комплекс вза-

имосвязанных, логичных и последовательных мероприятий. Она направлена на формирование правовой культуры общества, повышение юридической осведомленности граждан. В тоже время правовое просвещение и правовое информирование – не только одна из форм профилактического воздействия, но и способ привития гражданам уважения к защищаемым правом социальным ценностям.

Как представляется, в силу социального предназначения (обеспечения верховенства закона и прав человека, а также возложенных на прокуратуру полномочий) именно такой перечень функций прокуратуры должен быть закреплен в Законе о прокуратуре, что в свою очередь должно найти свое отражение и в его структуре. Каждой функции должен быть посвящен самостоятельный раздел закона, в рамках которого будут регламентироваться задачи, содержание и пределы деятельности прокурора в рамках реализации соответствующей функции, а также его полномочия (представляется, что большинство норм, регламентирующих полномочия прокурора, могут носить бланкетный характер, отсылающих к процессуальному или иному законодательству). Так, функция уголовного преследования регламентирована УПК РФ, поскольку, исходя из положений ст. 30 Закона о прокуратуре, даже полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством. Что касается функции уголовного преследования, то стоит отметить, что на сегодняшний день на конституционном уровне в ст. 129 Конституции РФ, данная функция выделяется наравне с основной – прокурорского надзора. Стоит предположить, что законодателем это было сделано преднамеренно, поскольку в большинстве зарубежных стран, прокуратура – это, в первую очередь, орган уголовного преследования. В связи с этим, наряду с надзорной функцией, которая характерна именно для российской прокуратуры, уголовное преследование было включено в определение понятия прокуратуры и выделено как основная функция наряду с надзорной.

Если говорить о надзорной функции прокурора, то она, так как осуществляется исключительно органами прокуратуры, должна быть детально закреплена в Законе о прокуратуре, предусматривая предмет, объекты и пределы надзора, полномочия прокурора и формы их реализации в рамках соответствующих отраслей прокурорского надзора.

Говоря о предназначении российской прокуратуры в механизме государственных органов как системы органов с особым статусом, справедливо отмечает И.В. Ткачев, что в настоящее время прокуратура нормативно выведена за рамки законодательной, исполнительной и судебной власти и является особым государственным институтом, призванным

осуществлять полномочия по надзору за законностью во всех сферах общественных отношений [11, с. 20], и в свою очередь прокуратура в механизме государственных органов выполняет особую, свойственную только ей функцию.

Таким образом, в современных условиях видится необходимым внести изменения в действующее законодательство, предусматривающие регламентацию четкого перечня функций прокурорской системы и их содержания, поскольку «предназначение прокуратуры в системе государственных органов, разделения и взаимодействия властей должно предопределяться точностью и полнотой состава функций, необходимых для выполнения возложенных на прокуратуру задач» [12, с. 40].

Литература:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ. 2020. №11. Ст. 1416.
2. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Изд-во «Азъ», 1994. 907 с.
3. Шалумов М.С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства: дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. 398 с.
4. 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: Сб. статей. Академия Генеральной прокуратуры РФ. М., 2010. С. 19–24.
5. Ключков В.В. Функции прокуратуры: понятие, соотношение с деятельностью, классификация // Прокуратура. Законность. Государственный контроль: Сб. научных трудов. М., 1995. С. 5–7.
6. Назаров С.Н. Функции прокуратуры: проблемы теоретического обоснования // Северо-Кавказский юридический вестник. 2020. № 3. С. 128–134.
7. Рокитянский С.Г. Место прокуратуры в государственном механизме Российской Федерации: теоретический, исторический и нормативный аспекты // Право Журнал Высшей школы экономики. 2023. № 4. С. 81–102.
8. Алеева-Герман Е.А. К вопросу об определении термина «функция прокуратуры» // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 1. С. 168–178.
9. Указ Президента РФ от 18.04.1996 г. № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (ред. от 14.06.2024) // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1958; СЗ РФ. 2024. № 25. Ст. 3469.
10. Прокурорский надзор: учеб. / Под ред. А.Я. Сухарева. М.: Норма: ИНФРА-М, 2021. 480 с.
11. Ткачев И. В. Прокуратура как государственный орган с особым статусом // Законность. 2014. № 9. С. 19–21.
12. Воробьев Т.Н. Проблемы определения правового статуса прокуратуры в Российской Федерации // Современное право. 2014. № 6. С. 38–42.

On the Issue of the Functions of the Prosecutor's Office of the Russian Federation in Modern Conditions

Gracheva O.A., Likhodaev E.G.
Saratov State Law Academy

The article is devoted to the analysis of the main activities of the Prosecutor's office of the Russian Federation at the present stage. The concept of "functions of the prosecutor's office" is studied taking into account the provisions of modern practical and general theoretical studies of this category, and the definition of the concept of "function of the prosecutor's office" is given. The function of the Prosecutor's office is a key legal category that reveals the content of the prosecutor's office. But to date, science has not developed a unified approach to the definition of this legal phenomenon, which entails a number of theoretical and practical problems.

The purpose of the work is to analyze such a category as "function", to study existing scientific approaches to determining the concept of "function of the prosecutor's office", to identify the characteristic features of this legal category, reflecting in detail the purpose of the Prosecutor's office of the Russian Federation as a state body in the mechanism of the state.

As a result of the research, the author's position regarding the nature of the legal category under study is substantiated. Based on the analysis of the current legislation, the authors make proposals to improve the current legislation regarding the regulation of a clear list of functions of the prosecutor's office and their content.

Keywords: prosecutor, prosecution authorities, functions of the prosecutor's office, prosecutorial supervision, areas of activity

