РАЗДЕЛ XXVII. ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

Боровцов И.В., Сынков В.В.

Задачи деятельности прокуратуры Российской Федерации

*Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета
прокуратуры Российской Федерации
(Россия, Санкт-Петербург)*

doi: 10.18411/lj-02-2021-197

idsp: ljjournal-02-2021-197

Аннотация

В настоящей статье авторы предприняли попытку на основе анализа научной литературы, отечественного и зарубежного законодательства рассмотреть основные задачи деятельности прокуратуры Российской Федерации. Кроме того, приводится возможная классификация задач деятельности прокуратуры России.

Ключевые слова: Прокурорская деятельность, задачи, методология, наука прокурорского надзора.

Abstract

In this article, the authors made an attempt, based on an analysis of scientific literature, domestic and foreign legislation, to consider the main tasks of the activities of the prosecutor's office of the Russian Federation. In addition, a possible classification of the tasks of the Russian prosecutor's office is given.

Keywords: Prosecutor's activity, tasks, methodology, science of prosecutor's supervision.

Создание методологии науки прокурорского надзора требует разработки системы категорий, в числе которых – цели и задачи деятельности прокуратуры. Прежде чем перейти к рассмотрению целей и задач, следует определиться с рядом теоретических положений.

Последовательность категорий. Под ней следует понимать такую взаимосвязь категорий, при которой они выводятся друг из друга, образуя цепь терминов. Попытка вырвать звено этой цепи приведет к разрушению всего терминологического аппарата. «Задачи» имманентны человеческой деятельности – невозможно представить, что разные деятельности производятся исходя из одинаковых задач – в таком случае они составляли бы одну деятельность. «Задачи» играют значительную роль при различении деятельностей, следовательно, поскольку одну деятельность от другой отличает качество, составляющее «предмет», постольку «задачи» проистекают из «предмета», как сущностной характеристики деятельности, но не непосредственно, а через «цель» [6, с.153]. Задача же настоящего исследования состоит именно в том, чтобы вывести задачи деятельности прокуратуры из ее предмета с учетом этого опосредования.

Различение целей и задач. Необходимо отметить, в чем состоит опосредование, осуществляемое «целью». Цель – идеальное, мысленное предвосхищение результата деятельности [15, с.1472]. «Задача» же определяется как то, что требует исполнения, разрешения [7]. В литературе выделяется несколько критериев разграничения. Первое отличие – содержательно-смысловое. Разграничение проводится по содержанию, которое вкладывают в термины «цель» и «задача». Следующим критерием разграничения является генетический. Одной цели недостаточно для того, чтобы получить некую ценность. Необходимо выполнить определенные действия, чтобы пройти путь от наличного состояния к желаемой цели. Это осуществляется при помощи

постановки задач. Третье отличие заключается в функциональном предназначении цели и задачи. Цель выполняет две функции – направляющую и мотивирующую. Задача выполняет также две, но несколько иные, функции – динамизирующую и регулятивную [16]. Стоит отметить, что все критерии разграничения, так или иначе, имеют схожую природу. Цель в любом случае определяет желаемый результат, для достижения которого ставятся конкретные задачи. Они же предстают перед нами понятиями, отражающими «необходимость для субъекта (личности, социальной общности, общества) осуществить, определенную деятельность» [6, с.71]. Отсюда проистекают общеизвестные языковые практики, содержащие выражения «постановка задачи», «решение задачи» и проч. Однако, несмотря на описанное разграничение, «цели» и «задачи» неразделимы, они проистекают друг из друга и как единое целое составляют мировоззренческую основу методологии, в том числе отвечают на вопрос «зачем нужна какая-либо деятельность, почему необходимо преодоление проблемы, получение недостающего знания? – который, в сущности, является вопросом о пользе определенной деятельности для человека и общества. Отвечая на него, исследователь раз за разом противостоит «деятельности ради себя самой».

Многомерность предмета исследования. «Задачи» могут стать предметом рассмотрения различных научных дисциплин. Так, с точки зрения учения об организации деятельности «задачи» могут быть встроены в структуру деятельности следующим образом: «потребность – мотив – цель – задачи – технологии – действие – результат» [6, с.31]. Цель и задачи деятельности выводятся из мотива. Такой подход порождает иное представление о задачах деятельности прокуратуры, однако, подобный релятивизм есть не что иное как источник движения вперед: если исследователь сможет сконструировать задачи так, что они совпадут с конструктом в рамках смежной дисциплины, это послужит «двойным удостоверением» и станет не только свидетельством правильности избранного направления, но укрепит выводы в глазах научного сообщества.

Социо-политический контекст. В настоящем исследовании необходимо применение герменевтического метода. На протяжении истории прокуратура менялась вслед за обществом – прошедшая путь институционализации, она должна стать отражением в сфере публичной власти обеспечиваемых ею общественных отношений – поэтому не может существовать единственно правильной модели прокуратуры. Сегодня отечественная прокуратура представлена интегративной моделью, однако, в обществе постмодерна она оказывается в центре грядущих перемен. Ключевое значение в ее деятельности занимает защита прав и свобод человека и гражданина [12]. Не исключено, что подобные перемены потребуют дальнейшего развития правозащитной функции и соответствующего пересмотра подходов к постановке задач деятельности прокуратуры.

В соответствии с ч. 1 ст. 129 Конституции РФ прокуратура Российской 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. Любая деятельность, включая указанную выше деятельность, обладает конкретными целями и задачами.

Целями деятельности прокуратуры России в соответствии с п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) являются: – обеспечение верховенства закона; – единство и укрепление законности; – защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. К сожалению, Закон о прокуратуре не содержит определения задач деятельности прокуратуры России [1]. Однако лингвистическое толкование все того же п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре позволяет

прийти к выводу, что законодатель сформулировал задачи деятельности прокуратуры России следующим образом: - надзор за исполнением законов; - надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; - надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; - надзор за исполнением законов судебными приставами; - надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу; - уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации; - координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; - возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами.

Хотя в юридической литературе указанные положения понимаются по-разному: как общие направления деятельности прокуратуры [5, с.10], как ключевые, с точки зрения законодателя, направления прокурорского надзора [2, с.17], виды деятельности прокуратуры, направленные на достижение обозначенных целей [13, с.17]. Такое разночтение в терминах не позволяет говорить о формулировании задач деятельности прокуратуры в Законе о прокуратуре. Кроме того существуют различные классификации и перечни задач деятельности прокуратуры, что также не способствует унификации терминологии.

В учебнике прокурорского надзора под редакцией Б.А. Галкина указывается, что деятельность прокуратуры СССР (учебник написан во времена СССР, но не утратил актуальности научной мысли) имеет задачей охрану от всяких посягательств (общая задача – авт.): - закрепленного Конституцией СССР общественного строя СССР, его политической и экономической систем: - социально-экономических, политических и личных прав и свобод граждан, провозглашенных и гарантируемых Конституцией СССР и советскими законами; - прав и законных интересов государственных предприятий, учреждений и организаций, колхозов, кооперативных и иных общественных организаций (данный пункт требует некоторой корректировки в соответствии с произошедшими после распада СССР изменениями в политической, социально-экономической и юридической жизни и практике). Кроме того, можно говорить о выделении авторами указанного учебника таких задач деятельности прокуратуры, которые направлены на: - предупреждение и выявление нарушений законов, причин и условий им способствующих; - принятие мер к устранению нарушений законов, а также восстановление нарушенной законности; - привлечение виновных лиц к установленной законом ответственности [14, с.22].

Коллектив авторов под руководством Ю.Е. Винокурова также дает определение задач деятельности прокуратуры и приводит их классификацию. Все задачи деятельности прокуратуры России Ю.Е. Винокуров делит на три группы:

1. Общие задачи – определяются Конституцией РФ, Законом о прокуратуре, а также рядом других нормативных актов, например УПК, ГПК.
2. Специальные задачи – определяются конкретно для каждого направления деятельности прокуратуры. Примерами подобного рода задач профессор Ю.Е. Винокуров называет обеспечение законности актов, издаваемых перечисленными в ст. 21 Закона о прокуратуре субъектами; обеспечение точного исполнения законов теми же субъектами.

3. Конкретные (частные) задачи – задачи, которые ставит прокурор в ходе применения правовых средств прокурорского надзора. В качестве примеров частных задач Ю.Е. Винокуров приводит следующие: - получение полной информации о нарушениях конкретного закона; - истребование правовых актов для проверки их соответствия закону и иные задачи [13, с.17-19].

Принимая данную классификацию, следует отметить, что специальные задачи формулируются в приказах Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Указанные задачи носят скорее ситуационный характер и зависят от складывающейся политической, социально-экономической, криминогенной обстановки – от контекста, который мы обязаны принимать во внимание. Исторически перед прокуратурой ставили задачу в зависимости от состояния преступности в стране [3]. Кроме того, на ситуационность и изменчивость задач деятельности прокуратуры указывают формулировки, отраженные самой Генеральной прокуратурой РФ в своих информационных материалах. Так, в буклете «Генеральная прокуратура Российской Федерации. Основные направления деятельности на современном этапе» указывается, например, что защита свободы предпринимательской деятельности – сравнительно новая задача для органов прокуратуры [4]. Следует отметить, что в той или иной форме задачи деятельности прокуратуры на конкретном направлении определены в приказах главного надзорного ведомства (например, в том же Приказе Генеральной прокуратуры РФ от 07.12.2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»). Частные задачи могут быть настолько разнообразны, что формулировать их даже на уровне приказов Генеральной прокуратуры представляется достаточно сложным. Вместе с тем, можно формулировать примерные перечни частных задач, не ограничивая прокуроров в возможности выбора иных вариантов действий. Общие же задачи могут быть, на наш взгляд, предметом регулирования федерального законодательства (более конкретно – Закона о прокуратуре).

Интересно, что в зарубежном законодательстве, регулирующем деятельность прокуратуры, содержатся различные формулировки задач деятельности прокуратуры. Так, в Законе Украины «Про прокуратуру» от 14.10.2014 года № 1697-VII в статье 2 сформулированы функции прокуратуры, которые вполне можно понимать как задачи деятельности прокуратуры. Так, функциями прокуратуры Украины являются: 1) поддержание государственного обвинения в суде; 2) представительство интересов гражданина или государства в суде в случаях, определенных этим Законом и главой 12 разделом III Гражданского процессуального кодекса Украины (пункт 2 части первой статьи 2 с изменениями, внесенными согласно Закону № 263-IX от 31.10.2019); 3) надзор за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание, досудебное следствие; 4) надзор за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам, а также при применении других мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан [9].

Достаточно интересно сформулированы положения о целях и задачах деятельности прокуратуры в Законе Республики Беларусь от 8 мая 2007 года № 220-З «О прокуратуре Республики Беларусь». В соответствии с ч. 1 ст. 4 указанного Закона задачами (!) прокуратуры являются обеспечение верховенства права, законности и правопорядка, защита прав и законных интересов граждан и организаций, а также общественных и государственных интересов. В целях выполнения этих задач прокуратура осуществляет по конкретным направлениям. Кроме того, отдельные направления деятельности (формулировка ч. 1 ст. 4 Закона «О прокуратуре Республики

Беларусь» не позволяет нам называть их задачами, однако в лингвистическом смысле, они, безусловно, являются задачами деятельности прокуратуры) сформулированы в ч.ч. 2-4 ст. 4 Закона «О прокуратуре Республики Беларусь». Так, прокуратура координирует правоохранительную деятельность государственных органов, осуществляющих борьбу с преступностью и коррупцией, а также деятельность по борьбе с преступностью иных организаций, участвующих в борьбе с преступностью, деятельность по профилактике правонарушений; проводит предварительное следствие в случаях, предусмотренных Уголовно-процессуальным кодексом Республики Беларусь; Прокуроры принимают участие в рассмотрении судами гражданских дел, дел, связанных с осуществлением предпринимательской и иной хозяйственной (экономической) деятельности, поддерживают государственное обвинение по уголовным делам, участвуют в административном процессе в соответствии с Гражданским процессуальным кодексом Республики Беларусь, Хозяйственным процессуальным кодексом Республики Беларусь, Уголовно-процессуальным кодексом Республики Беларусь и Процессуально-исполнительным кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях [8].

Наиболее удачную формулировку задач деятельности прокуратуры, на наш взгляд, содержит Органический закон Грузии «О прокуратуре». В соответствии с положениями ст. 4 указанного нормативно-правового акта прокуратура Грузии в установленном Законом порядке: а) осуществляет уголовное преследование; б) с целью обеспечения уголовного преследования осуществляет процессуальное руководство расследованием; в) в предусмотренных законом случаях проводит расследование в полном объеме; г) осуществляет надзор за деятельностью оперативно-розыскных органов в части, входящей в пределы прокурорских полномочий согласно Закону Грузии «Об оперативно-розыскной деятельности»; д) реагирует на факты нарушения прав лиц, лишенных свободы, и лиц, свобода которых ограничена, и исполняет процессуальные обязанности в учреждениях, исполняющих наказания, или учреждениях, исполняющих другие, назначенные судом принудительные меры; е) поддерживает государственное обвинение в суде; ж) от имени государства участвует в качестве истца в делах, подлежащих рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, связанных с лишением и передачей государству имущества рэкетера, должностного лица, члена «воровского сообщества»/«вора в законе», лица, торгующего людьми, лица, осужденного за содействие распространению наркотических средств или за совершение преступления, предусмотренного статьями 194 или (и) 3311 Уголовного кодекса Грузии, членов их семей, их близких родственников или связанных с ними лиц; з) осуществляет оперативно-розыскную деятельность; и) координирует борьбу против преступности и превенцию преступности [11]. Положения указанного закона соответствуют тому перечню задач, который сформулирован в Модельном законе «О прокуратуре». В соответствии с ч. 2 ст. 2 вышеупомянутого закона задачами прокуратуры являются: - принятие мер по предупреждению, пресечению и устранению нарушений конституции и законов, прав и свобод человека и гражданина; - уголовное преследование и привлечение к ответственности лиц, совершивших преступления; - принятие мер к возмещению материального и иного ущерба, причиненного правонарушением; - координация деятельности государственных органов, осуществляющих борьбу с преступностью; - участие во всех видах судопроизводства; - обеспечение взаимодействия с зарубежными правоохранительными органами и специализированными международными организациями в целях оказания взаимной правовой помощи в интересах усиления борьбы с организованной преступностью, иными опасными преступлениями; - выявление потребностей правового регулирования в различных сферах общественных

отношений; - обеспечение объективного формирования государственной правовой статистики и ведение специального учета, осуществление надзора за применением законов в этой сфере [10].

Таким образом, следует отметить следующее. В законодательстве России о прокуратуре отсутствуют четко сформулированные задачи деятельности прокуратуры. Это приводит к отсутствию единой точки зрения на деятельность прокуратуры России. Вместе с тем, необходимо отметить, что формулировка специальных (не говоря уже о частных) задач на уровне федерального закона видится нам излишней. Это может привести к перегруженности Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Специальные задачи деятельности прокуратуры формулируются на уровне приказов Генеральной прокуратуры РФ. Зарубежный опыт правового регулирования деятельности прокуратуры, на наш взгляд, может быть с большим успехом заимствован отечественным законодателем при разработке соответствующих норм.

1. Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов : сб. ст. : [в 2 ч.] : Ч. II / [под общ. ред. Н.Н. Карпова; науч. ред. И.В. Черепановой]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2011. – 132 с.
2. Винокуров А.Ю. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный). В 2 т. Том 1. Разделы I-III / А.Ю. Винокуров. – М.: Издательство Юрайт, 2020. – 358 с.
3. Галузо В.Н. Власть прокурора в России (историко-правовое исследование) : Монография. Часть I (1649-1825) / В.Н. Галузо. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008. – 560 с.
4. Генеральная прокуратура Российской Федерации. Основные направления деятельности на современном этапе // Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – 2020. – URL: <https://genproc.gov.ru/files/booklet.pdf> (дата обращения: 01.09.2020).
5. Зюбанов Ю.А. Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный) / Ю.А. Зюбанов. – М.: Проспект, 2017. – 401 с.
6. Новиков А.М., Новиков Д.А. Методология. – М.: СИНТЕГ, 2007. – 668 с.
7. Задача [Электронный ресурс] // Толковый словарь Ожегова : сайт. – 2020. URL: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=8119> (дата обращения: 01.09.2020).
8. Закон Республики Беларусь от 8 мая 2007 года № 220-З «О прокуратуре Республики Беларусь» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь : официальный сайт. – 2020. – URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H10700220> (дата обращения: 01.09.2020).
9. ЗАКОН УКРАЇНИ «Про прокуратуру» // Верховна Рада України. Законодавство України : официальный сайт. – 2020. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата обращения: 01.09.2020).
10. О прокуратуре. Модель. Принят на двадцать седьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (постановление № 27-6 от 16.11.2006 года) // Кодекс. Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации : официальный сайт. – 2020. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/902050864> (дата обращения: 01.09.2020).
11. Органический закон Грузии «О прокуратуре» от 13.12.2018 года 3794-П // Законодательный Вестник Грузии : официальный сайт. – 2020. – URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/4382740?publication=3> (дата обращения: 01.09.2020).
12. Паршунин Д.Ю. Правозащитная функция прокуратуры Российской Федерации // Закон и Право. – 2020. – № 2. – С.131-139.
13. Прокурорский надзор : Учебник / Винокуров Ю.Е. и др.; Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – М.: Высшее образование, 2005. – 460 с.
14. Прокурорский надзор в СССР : Учебник / Под ред. Б.А. Галкина. – М.: Юрид. лит., 1982. – 304 с.
15. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. – М.: Советская энциклопедия, 1986. – 1600 с.
16. Судницын А.Б. Использование общенаучной категории «задача» в уголовном процессе // Психопедагогика в правоохранительных органах. – 2006. – № 3 (27). – С.33-34.