



К настоящему времени вопрос о соотношении функций и направлений прокурорской деятельности не получил однозначного разрешения в теории и правоприменительной практике. Ученые и прокурорские работники подходят к определению рассматриваемых понятий с различных позиций. Одни авторы, раскрывая содержание предусмотренных ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 29.07.2017) «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – ФЗ «О прокуратуре РФ») функций, называют их направлениями прокурорской деятельности [1, с. 327; 2, с. 112]. Другие – разграничивают эти два понятия, придавая свое собственное значение каждому из них [3; 4]. Так, например, авторы учебника «Российский прокурорский надзор» определяют функции прокуратуры 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, правовых средств и процедур. Основные же направления деятельности прокуратуры, по мнению ученых, реализуются с помощью функций прокуратуры [5, с. 34]. Авторский коллектив учебника «Прокурорский надзор в Российской Федерации» под функцией прокуратуры понимает обусловленный публичным предназначением, установленный государством круг ее специфической деятельности, имеющей определенный предмет ведения и способы воздействия. Направление – это форма выражения функции, ее составная часть, область деятельности прокуратуры, характеризующаяся определенным предметом и методом, задачами, полномочиями и правовыми средствами. [6, с. 21-22]. Отдельные исследователи вводят в научный оборот дополнительные понятия: отрасли [7], подфункции [3] и т.п. Полагаем, такая терминологическая разрозненность обусловлена следующими факторами. Во-первых, непродолжительной историей существования самой теории (науки) прокурорского надзора, а с 2012 г. – прокурорской деятельности («расширение» области исследования связано с внесением изменений в наименование научной специальности 12.00.11) [8]. Во-вторых, отсутствием четкого и ясного понятийно-категориального аппарата в действующем ФЗ «О прокуратуре РФ» и ведомственных нормативных правовых актах Генерального прокурора России. В данном основополагающем законе применительно к прокурорской деятельности используется исключительно понятие «функция», а в приказах Генерального прокурора – преимущественно «основные (приоритетные) направления». В-третьих,

устоявшими традициями, обусловленными закреплением в законодательных актах советского и переходного периодов именно направлений прокурорской деятельности, а не функций. Так, ст. 3 Закона СССР от 30.11.1979 «О прокуратуре СССР», ст. 2 Закона РФ от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в первоначальной редакции) были поименованы как «Основные направления деятельности прокуратуры» и «Цели и направления прокурорской деятельности» соответственно. Разграничение рассматриваемых понятий имеет важное теоретическое и практическое значение, заключающееся в обогащении и создании логически последовательного понятийно-категориального аппарата теории прокурорской деятельности, обеспечении дальнейших научных исследований методологической базой, а также в обеспечении установления и развития системы и структуры органов прокуратуры, распределения служебных обязанностей между прокурорскими работниками. Кроме того, характеристика функций прокуратуры позволяет судить о ее типе и месте в механизме государственной власти, а выделение направлений прокурорской деятельности – о проводимой государством политике, расставленных в ней приоритетах. В системе действующих правовых актов полагаем обоснованно говорить о функциях и направлениях прокурорской деятельности, которые не являются тождественными понятиями. Использование терминов «подфункции» и «отрасли» прокурорской деятельности не основано на законе, хотя и получило широкое распространение в теории прокурорского надзора [9]. В толковых словарях русского языка понятие функции определено как обязанность, круг деятельности [10, с. 586]. С позиций социологии под функцией принято понимать роль, выполняемую отдельным субъектом социальной системы в ее организации как целого, в осуществлении целей, интересов социальных групп и классов [11, с. 727]. Приведенные выше определения функций прокурорской деятельности безусловно соответствуют данному семантическому значению понятия «функция», но построены безотносительно к существующим реалиям, действующему нормативному правовому регулированию организации и деятельности прокуратуры в Российской Федерации. В дефинициях не раскрывается цель (предназначение) прокурорской деятельности, установленная в ч. 2 ст. 1 ФЗ «О прокуратуре РФ». Следовательно, полагаем, функции прокуратуры Российской Федерации представляют собой установленные федеральным законом виды (области) прокурорской деятельности, обусловленные ее предназначением, состоящем в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защите прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Логика изложения ч. 1 ст. 1 ФЗ «О прокуратуре РФ» позволяет говорить о надзорной функции органов прокуратуры, а также об иных функциях,

установленных федеральными законами. С нашей точки зрения, всю совокупность функций прокурорской деятельности можно классифицировать: 1. В зависимости от периода существования на традиционные и новые; 2. В зависимости от предмета деятельности на надзорную, ненадзорные и организационные. Надзорная функция прокуратуры является традиционной и заключается в осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. К традиционным ненадзорным функциям прокурорской деятельности относятся уголовное преследование и участие в рассмотрении дел судами, поскольку здесь предметом деятельности прокуратуры выступает не исполнение законов, а соответственно изобличение подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления (п. 55 ст. 5 УПК РФ) и защита прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, неопределенного круга лиц, интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (ст. 39 КАС РФ, ст. 45 ГПК РФ, ст. 52 АПК РФ). Среди традиционных организационных функций следует выделить рассмотрение и разрешение в органах прокуратуры заявлений, жалоб и иных обращений; координация деятельности по борьбе с преступностью; участие в правотворческой деятельности; международное сотрудничество. Указанные функции в достаточной мере исследованы и представлены в материалах, посвященных прокурорской деятельности. Еще первым Положением о прокурорском надзоре, утв. Постановлением ВЦИК от 28.05.1922, на прокуратуру возлагались функции осуществления надзора, возбуждения уголовного преследования, поддержания обвинения на суде. Анализ п. а) ст. 13 Положения позволяет утверждать также о выполнении прокуратурой функции рассмотрения и разрешения заявлений и жалоб. С наделением Генерального Прокурора СССР правом войти в Президиум Верховного Совета СССР с представлением по вопросам, подлежащим разрешению в законодательном порядке или требующим толкования закона, стало возможным говорить о выполнении прокуратурой функции участия в правотворческой деятельности (ст. 9 Положения о прокурорском надзоре в СССР, утв. Указом Президиума ВС СССР от 24.05.1955). Отдельные же функции представляются новыми для органов прокуратуры. К их числу следует отнести: проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов; ведение государственного единого статистического учета заявлений и сообщений о преступлениях, состояния преступности, раскрываемости преступлений, состояния и результатов следственной работы и прокурорского надзора. Более того, необходимо отметить, что в настоящее время продолжается тенденция расширения перечня функций прокурорской деятельности, для которых характерно сочетание признаков

надзорной, контрольной и организационной деятельности. За последние 10 лет к традиционным видам прокурорской деятельности добавились: контроль за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам; согласование ежегодных планов и формирование ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, согласование внеплановых выездных проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей; согласование и формирование ежегодного сводного плана, ежегодных планов проверки деятельности органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации; координация деятельности органов контроля (надзора) по планированию и проведению проверок в отношении органов государственной власти субъектов Федерации и муниципальных органов.

Направления прокурорской деятельности – это составная часть функции, которая характеризуется не только определенными предметом, задачами, полномочиями и правовыми средствами, как указывают отдельные исследователи, но и также определенной ее организацией, которая регламентируется в подзаконных актах Генеральной прокуратуры РФ. Если функция – это вид прокурорской деятельности, то направление – отдельный участок соответствующего вида прокурорской деятельности, где через предмет находит свою «специализацию» объект прокурорской деятельности [9, с. 73], конкретизируются задачи, полномочия, правовые средства прокурора и организация деятельности. Указанные категории выступают критериями разграничения рассматриваемых понятий. Направления прокурорской деятельности существуют и позволяют с наибольшей эффективностью концентрировать усилия прокуроров по укреплению законности, правопорядка, защите прав и свобод граждан в определенных областях общественных отношений. Они со всей полнотой раскрывают и конкретизируют процедуру и особенности реализации того или иного вида прокурорской деятельности, в связи с чем мы не согласны с точкой зрения авторов [5], что направления реализуются через функции. Считаем не вполне корректной и позицию ученых о том, что направления – это форма выражения функции [6]. Форма – это внешнее проявление чего-либо. Направления прокурорской деятельности не являются ее внешним проявлением, материальным выражением, а составляют часть прокурорской деятельности (часть содержания функции).

Основные направления прокурорской деятельности закреплены в ФЗ «О прокуратуре РФ» и ведомственных правовых актах Генеральной прокуратуры, имеют общероссийский характер, их выделение обусловлено социально-политическими и экономическими факторами, особой значимостью тех или иных прав граждан и организаций, состоянием законности и правопорядка в

определенной сфере общественных отношений в конкретный исторический период. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» закрепляет 5 направлений прокурорской деятельности: надзор за исполнением законов и за соответствием законам издаваемых правовых актов; 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 назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. По каждому из данных направлений в федеральных законах и ведомственных актах Генеральной прокуратуры России определены свои предмет, задачи, полномочия, правовые средства и особенности организации надзора. При этом, в рамках отдельных из них прокуроры наделены специфическими полномочиями и правовыми средствами (например, надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие). В приказе Генерального прокурора от 7 декабря 2007 г. № 195 [12], например, также указаны основные направления надзорной деятельности: надзор за законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор в сфере экономики и экологической безопасности, предупреждение преступных проявлений, надзор за исполнением трудового, жилищного, избирательного законодательства, обеспечение надлежащего взаимодействия с уполномоченными контролирующими органами и др. Определенная обстановка в конкретном субъекте Российской Федерации может потребовать от региональной прокуратуры выделения «своих» дополнительных приоритетных направлений деятельности. Например, в 2015 г. сложная за всю историю наблюдений пожароопасная ситуация в Забайкальском крае обусловила усиление надзора за исполнением законодательства об охране лесов [13].

Сообразно установленным направлениям деятельности осуществляется построение и развитие системы и структуры органов прокуратуры в России. Так, в Российской Федерации учреждены природоохранные прокуратуры, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды и природопользования, прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях и др. По основным направлениям прокурорской деятельности в структуре Генеральной прокуратуры выделяют управления: по надзору за соблюдением прав и свобод граждан, по надзору за соблюдением прав предпринимателей, по надзору за исполнением законодательства в сфере экономики и др. [14], в прокуратуре города Москвы – отделы: по надзору за

соблюдением прав и свобод граждан, по надзору за исполнением законов в экологической сфере и в оборонно-промышленной комплексе, по надзору за исполнением законодательства в сфере экономики, по надзору за соблюдением прав предпринимателей и т.д. [15] Определение государством борьбы с коррупцией в качестве одной из приоритетных направлений деятельности, в том числе органов прокуратуры, повлекло в 2007 г. развитие строения прокуратур всех видов и уровней, которое выражено в образовании в их составе специализированных подразделений по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции. Таким образом, представляется возможным сделать следующий вывод. Функции и направления прокурорской деятельности находятся в тесной взаимосвязи и в своей совокупности составляют основное ее содержание. Функции прокуратуры закреплены в федеральных законах, определяют ее общее предназначение, цели и задачи прокурорской деятельности. Направления прокурорской деятельности – составная часть функции, характеризующаяся определенными предметом, задачами, полномочиями и правовыми средствами, а также определенной ее организацией.