

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.137.4.170-181

Е. А. А. Алева-Герман*

Многофункциональность прокуратуры Российской Федерации как принцип ее организации и деятельности

Аннотация. Статья посвящена принципам организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации. Автор анализирует взгляды ведущих представителей юридического научного сообщества на эту правовую категорию как на фундамент построения законодательства о прокуратуре, отмечает высокую дискуссионность вопросов функционального устройства и предназначения отечественной прокуратуры в российском государстве. Приходя к выводу о недостаточно полной разработке принципов организации и деятельности прокуратуры, автор формулирует новый принцип, который предлагается назвать принципом многофункциональности. Многофункциональность исследуется автором как ключевое свойство отечественной прокуратуры и как относительно самостоятельное правовое явление; анализируется закрепление многофункциональности прокуратуры в Конституции Российской Федерации и в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации». Автор приходит к выводу о полном соответствии сформулированного им положения о многофункциональности российской прокуратуры признакам отраслевого принципа организации и деятельности прокуратуры.

Ключевые слова: прокуратура; деятельность прокуратуры; организация прокуратуры; функции прокуратуры; система функций прокуратуры; многофункциональность прокуратуры; конституционная реформа 2020; принципы права; система принципов организации и деятельности прокуратуры; принцип многофункциональности.

Для цитирования: Алева-Герман Е. А. А. Многофункциональность прокуратуры Российской Федерации как принцип ее организации и деятельности // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 4. — С. 170–181. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.137.4.170-181.

© Алева-Герман Е. А. А., 2022

* Алева-Герман Евгения Алиса Алексеевна, аспирант кафедры организации судебной и прокурорско-следственной деятельности Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), государственный советник Российской Федерации 3 класса
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
s0123729@msal.edu.ru

Multifunctionality of the Prosecutor's Office of the Russian Federation as a Principle of its Organization and Activities

Evgeniya Alisa A. Aleva-German, Postgraduate Student, Department of Court, Prosecutorial and Investigative Activities, Kutafin Moscow State Law University (MSAL); State Counselor of the Russian Federation, Grade 3
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
s0123729@msal.edu.ru

Abstract. The paper is devoted to the principles of organization and activities of the Prosecutor's Office of the Russian Federation. The author analyzes the views of leading representatives of the legal scientific community on this legal category as the foundation for building legislation on the prosecutor's office, and notes the high debatability of the issues of the functional structure and purpose of the national prosecutor's office in the Russian state. Concluding about the insufficiently complete development of the principles of organization and activities of the prosecutor's office, the author formulates a new principle, which is proposed to be called the principle of multifunctionality. The author studies multifunctionality as a key feature of the domestic prosecutor's office and as a relatively independent legal phenomenon. The consolidation of the multifunctionality of the prosecutor's office in the Constitution of the Russian Federation and in the Federal Law "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation" is analyzed. The author concludes that the formulated provision on the multifunctionality of the Russian prosecutor's office fully complies with the features of the sectoral principle of organization and activities of the prosecutor's office.

Keywords: prosecutor's office; activities of the prosecutor's office; organization of the prosecutor's office; functions of the prosecutor's office; system of functions of the prosecutor's office; multifunctionality of the prosecutor's office; Constitutional reform 2020; principles of law; system of principles of organization and activities of the prosecutor's office; principle of multifunctionality.

Cite as: Aleva-German EAA. *Mnogofunktsionalnost prokuratury Rossiyskoy Federatsii kak printsip ee organizatsii i deyatel'nosti* [Multifunctionality of the Prosecutor's Office of the Russian Federation as a Principle of its Organization and Activities]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(4):170-181. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.137.4.170-181. (In Russ., abstract in Eng.).

Российская прокуратура, являясь одним из старейших государственных органов страны, за всю историю своего существования претерпела массу различных политических, организационных, функциональных и иных трансформаций. Сегодня уже ни у кого не вызывает сомнений, что прокуратура Российской Федерации является важнейшим государственным институтом, без которого невозможно представить себе обеспечение правовых основ жизни нашего общества. Между тем по сей день остаются актуальными дискуссии о месте прокуратуры в системе государственных органов, о ее роли в современном российском государстве, о принадлежности прокуратуры к той или иной

ветви государственной власти и многом другом. В центре этих дискуссий чаще всего находится вопрос о функциях прокуратуры, поскольку все вышеизложенное объективируется именно в них.

По мнению ученых, отечественная прокуратура всегда отличалась многофункциональным характером деятельности¹: помимо надзорной функции, она выполняла и иные виды профессиональной работы на различных исторических этапах своего существования. В разные времена состав функций был разным, он определялся историческими, экономическими, правовыми, политическими и социальными условиями и особенностями развития общества.

¹ См. об этом: Казарина А. Х. Правозащитная деятельность прокуратуры и ее влияние на режим законности // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2007. № 2 (2). С. 9–12.

Многофункциональность прокуратуры закреплена во всех действовавших с 1995 г. по настоящее время редакциях Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»²: в п. 1 ст. 1 указывается, что, помимо нескольких обозначенных позиций, прокуратура выполняет и *иные функции*. Благодаря конституционной реформе 2020 г. указание на многофункциональность прокуратуры появилось и в Конституции Российской Федерации: статья 129 устанавливает, что прокуратура осуществляет «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 выполняет иные функции³.

Проблема видится в том, что признание многофункциональности прокуратуры как необходимого условия ее развития не сопровождалось научными исследованиями этого явления. До сегодняшнего дня научное сообщество не пришло к единому мнению по обозначенным вопросам, понятие «функции прокуратуры» не имеет легального закрепления, функциональное назначение прокуратуры до сих пор остается предметом споров ученых. Вследствие этого возникают сомнения в законности и обоснованности некоторых возложенных на прокуратуру функций и предоставленных ей полномочий, нет обоснованных ориентиров в направлениях совершенствования организации и деятельности прокуратуры. Разрастание количества и содержания функций прокуратуры, не сдерживаемое каким-либо внешним регулятором, представляется серьез-

ной проблемой, чреватой размыванием границ предмета прокурорской деятельности, подменной прокуратурой иных органов, нарушением установки о невмешательстве прокуратуры в деятельность поднадзорных объектов.

Как представляется, очерченный круг вопросов необходимо рассматривать в тесной и неразрывной связи с принципами организации и деятельности прокуратуры, поскольку именно эти принципы выступают фундаментом для построения норм законодательства о прокуратуре.

Выдающийся советский и российский ученый С. С. Алексеев писал: «Юридическое своеобразие права, наряду с непосредственно регулятивными свойствами, выражается в интеллектуально-волевом, юридическом содержании правовых норм. А отсюда многим подразделениям правовой системы свойственны особые принципы. Каждое подразделение системы характеризуется своим “набором” общих положений, понятий, терминов»⁴.

Принципы организации и деятельности российской прокуратуры — это основополагающие требования к структурному построению системы органов прокуратуры и основным условиям ее функциональной деятельности, закреплённые в нормативных правовых актах и носящие общеобязательный характер. Эти принципы способствуют реализации функционального предназначения прокуратуры и играют важную роль в ее индивидуализации как уникальной системы государственных органов⁵. Важно, что принципы существуют не разрозненно, а объединены в систему, то есть имеют устойчивые взаимосвязи как с внешней средой, так и между собой: изменение одного принципа, как правило, влечет за собой изменение остальных.

² СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

³ Подробно об этом см.: *Алева-Герман Е. А.* О закреплении многофункциональности российской прокуратуры в тексте статьи 129 обновленной Конституции Российской Федерации // Система функций прокуратуры Российской Федерации (Сухаревские чтения) : сб. материалов VI Всерос. науч.-практ. конф. (г. Москва, 9 окт. 2020 г.) / под общ. ред. О. С. Капинус ; под науч. ред. А. Ю. Винокурова ; сост. И. А. Васькина, Н. А. Кулакова, А. С. Семенов ; Университет прокуратуры Российской Федерации. М., 2021. С. 68–73.

⁴ *Алексеев С. С.* Собрание сочинений : в 10 т. (+ Справочный том). М. : Статут, 2010. Т. 2 : Специальные вопросы правоведения. С. 24.

⁵ См. об этом: Прокурорский надзор : учебник и практикум для вузов / А. Ф. Смирнов [и др.] ; под ред. А. Ф. Смирнова, А. А. Усачёва. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2021. С. 87.

Необходимо отметить разнообразие научных взглядов относительно количества и состава этих принципов.

Принципы организации и деятельности прокуратуры периодически становятся объектом объемных научных исследований, тематикой диссертаций на соискание ученых степеней. Так, в 2008 г. в г. Екатеринбурге под научным руководством профессора В. М. Семёнова защищена кандидатская диссертация М. М. Черепанова на тему «Принципы организации и деятельности российской прокуратуры»⁶. В подразделе исследования «Система и классификация принципов организации и деятельности российской прокуратуры» автором предлагается классифицировать принципы по характеру нормативного источника, в котором закреплены принципы, выделяя конституционные принципы и принципы, закрепленные в отраслевом законодательстве.

В научных кругах достаточно много приверженцев сходных взглядов. К изложенному предложению близка, например, позиция В. Б. Ястребова и В. В. Ястребова, согласно которой выделяется ряд «конституционных» принципов (а именно три: принцип законности, принцип единства и централизации, принцип гласности) и три «других» (принцип профилирующей надзорной специализации деятельности органов прокуратуры, принцип независимости прокуроров от внешнего воздействия, принцип внепартийности органов прокуратуры)⁷. Конституционными авторы называют указанные принципы по признаку источника закрепления (установленные Конституцией России или могущие быть абстрагированными на основе ее положений). Названные ученые отмечают ведущую роль конституционных принципов в системе принципов организации и деятельности прокуратуры, их значение в качестве основы для формирования остальных принципов.

Одним из наиболее интересных научных трудов по исследуемой тематике представляется докторская диссертация Е. Р. Ергашева «Принципы прокурорского надзорно-охранительного права и его институтов»⁸. Е. Р. Ергашев концептуализирует изучаемую нами категорию как отраслевые принципы прокурорского надзорно-охранительного права и выделяет, пожалуй, наибольшее количество принципов по сравнению с другими исследователями данной тематики — более двадцати. Названный автор считает основным признаком типового разграничения всех правовых принципов правовой источник (правовую основу) и по этому признаку подразделяет принципы на 1) установленные Конституцией РФ и вытекающие из ее положений, 2) содержащиеся в иных законах⁹. Эта позиция близка к точкам зрения авторов, указанных выше.

Предлагаемая Е. Р. Ергашевым система принципов прокурорского надзорно-охранительного права в целом является четырехзвенной и строится так: первое звено — общеправовые принципы (справедливость, гуманизм, законность, федерализм, сочетание убеждения и принуждения и др.); второе звено — межотраслевые принципы (гласность и состязательность судопроизводства, неотвратимость ответственности в уголовном, гражданском и административном праве, равенство сторон в гражданском и семейном праве и др.); третье звено — упомянутые выше отраслевые принципы прокурорского надзорно-охранительного права (независимость органов прокуратуры, гласность, информированность и др.); четвертое звено — принципы институтов прокурорского надзорно-охранительного права (надзорно-охранительных институтов, таких как институт надзора за исполнением закона, институт надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и далее по отраслям надзора; ненадзорно-охранитель-

⁶ Черепанов М. М. Принципы организации и деятельности российской прокуратуры : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2008.

⁷ Ястребов В. Б., Ястребов В. В. Прокурорский надзор : учебник для академического бакалавриата юридических вузов и факультетов. М. : Зерцало-М, 2017. С. 73.

⁸ Ергашев Е. Р. Принципы прокурорского надзорно-охранительного права и его институтов : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2008.

⁹ Ергашев Е. Р. Указ. соч. С. 70.

ных институтов, в частности институт участия прокурора в рассмотрении дел судами).

Е. Р. Ергашев называет ряд принципов, которые фигурируют в юридической литературе (принцип законности, целесообразности, гласности и др.) и считает нужным добавить к ним следующие: доступности, уважения чести и достоинства личности, объективной истины, обязательности исполнения законных требований прокурора, убедительности.

В юридической литературе можно встретить мнение о том, что все обозначенные принципы в науке, как правило, подразделяют на три группы: общие, специфические и отраслевые¹⁰. Анализ учебной и научной юридической литературы позволяет сделать вывод, что многими теоретиками предлагаются и иные комбинации. Например, такие ученые-правоведы, как Ю. Е. Винокуров и А. Ю. Винокуров, условно обозначают три группы принципов организации и деятельности прокуратуры: общие основополагающие, общеобязательные и внутриорганизационные. К первым авторы относят восемь принципов: законности, централизации, единства, независимости, политической независимости (внепартийности), гласности, взаимодействия прокуратуры с другими органами, обязательности выполнения законных требований прокурора. Ко второй группе относятся четыре принципа: эффективности, профессио-

нализма, гуманизма и справедливости. Третья группа представлена принципом взаимодействия структурных подразделений прокуратуры, зональным, предметным и смешанным (предметно-зональным) принципами распределения служебных обязанностей¹¹.

В. П. Рябцев предлагает определить две группы: общие и внутриорганизационные принципы организации и деятельности прокуратуры¹². Эту позицию критикуют авторы учебника «Прокурорский надзор» под редакцией И. И. Сыдорука, А. В. Кикотя и О. В. Химичевой, указывая, что выделение общих принципов предполагает «в таком случае включение в систему... и частных принципов»¹³. Эти же авторы, кстати сказать, не соглашались и с приведенной выше позицией В. Б. Ястребова относительно разделения принципов на конституционные и другие: они усматривают здесь несовершенство подхода, выраженное в том, что по правилам дихотомического деления «другие» принципы следовало бы назвать неконституционными¹⁴.

Авторы, изучающие в своих трудах аспекты принципов организации и деятельности прокуратуры, предлагают различные варианты комплектов обозначенных принципов. Так, В. И. Басков выделяет восемь принципов¹⁵, В. П. Рябцев — девять (шесть общих и три внутриорганизационных), М. П. Поляков и еще три автора — девять¹⁶ (три общеправовых и шесть

¹⁰ См. об этом: *Шобухин В. Ю.* Принципы организации и деятельности российской прокуратуры в условиях современных законодательных изменений // *Налоги (газета)*. 2008. № 12.

¹¹ *Винокуров Ю. Е., Винокуров А. Ю.* Прокурорский надзор : учебник для вузов / под общ. ред. Ю. Е. Винокурова. 15-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2021. С. 68.

¹² *Рябцев В. П.* Общие принципы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации // *Прокурорский надзор : учебник* / под ред. А. Я. Сухарева. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : Инфра-М, 2021. С. 73.

¹³ *Прокурорский надзор : учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция»* / под ред. И. И. Сыдорука, А. В. Кикотя, О. В. Химичевой. 9-е изд., перераб. и доп. М. : Юнити-Дана : Закон и право. 2018. С. 107.

¹⁴ *Прокурорский надзор* / под ред. И. И. Сыдорука [и др.]. С. 107.

¹⁵ *Басков В. И.* Курс прокурорского надзора : учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов. М. : Зерцало, 1998. С. 70–89.

¹⁶ *Прокурорский надзор : учебник и практикум для среднего профессионального образования* / М. П. Поляков, А. В. Федулов, С. В. Власова, М. В. Лапатников ; под общ. ред. М. П. Полякова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2021. С. 40.

специальных), В. Г. Бессарабов — десять¹⁷, Ю. Е. Винокуров и А. Ю. Винокуров (как было отмечено выше) — пятнадцать принципов, включая внутриорганизационные.

Таким образом, в вопросах количества, состава и классификации принципов организации и деятельности прокуратуры наблюдается многообразие подходов и научных точек зрения. Отнесение некоторых позиций к категории самостоятельных принципов (например, рассматриваемый в качестве обособленного «принцип ограничения совмещения деятельности прокурора с выполнением иных обязанностей»¹⁸ или «принцип независимости от федеральных и местных органов»¹⁹), с нашей точки зрения, весьма спорно. Не преследуя цели критиковать отдельные подходы, стоит отметить, однако, что детализация принципов путем дробления на узкие категории и, как следствие, выделение принципов в слишком большом количестве видится нецелесообразным ввиду масштабности и фундаментальности этой абстрактной категории.

При всем многообразии взглядов ученые, как правило, сходятся во мнении касательно отнесения к числу исследуемых принципов нескольких базовых, основных позиций, вытекающих из закрепления принципов в законодательных актах.

Весьма убедительным с точки зрения научного анализа законодательства о прокуратуре представляется мнение профессора А. Ф. Смирнова о том, что в качестве основных принципов организации и деятельности российской прокуратуры необходимо выделять пять: единство системы органов прокуратуры, централизацию системы органов прокуратуры, независимость деятельности, законность деятельности, гласность²⁰.

Эти пять принципов относятся к категории важнейших, имеющих общий (универсальный) характер, то есть отражают как статическую (орга-

низация), так и динамическую (деятельность) составляющую. Разумеется, полный перечень принципов организации и деятельности прокуратуры не исчерпывается указанными позициями: в законодательстве о прокуратуре Российской Федерации содержатся указания и на другие принципиальные положения, которые необходимо учитывать при построении системы органов прокуратуры и организации ее деятельности.

Системность этих пяти основных принципов выражается в том, что они действуют как единое целое, находясь при этом в теснейшей взаимной зависимости, и одновременно влияют на внешнюю среду. Несоблюдение одного из принципов чаще всего влечет за собой и нарушение остальных.

Принципы организации и деятельности российской прокуратуры оказывают решающее воздействие как на функциональное устройство, так и на индивидуализацию прокуратуры в государственном механизме. С учетом изложенного, а также высокой дискуссионности вопросов, касающихся функционального устройства прокуратуры, приходим к заключению, что законодательно сформулированных на настоящий момент принципов недостаточно для четкого формирования норм права, исключающих двойное толкование и не порождающих научных споров.

В этой связи нами сформулирован новый принцип организации и деятельности прокуратуры, который предлагается назвать принципом многофункциональности. В основу принципа легло одно из основных свойств российской прокуратуры как организационной системы — многофункциональность. До настоящего времени исследований многофункциональности прокуратуры как относительно самостоятельного правового явления не проводилось.

Результаты нашего исследования²¹ подводят к выводу о том, что многофункциональность

¹⁷ Бессарабов В. Г. Прокурорский надзор. М. : ТК Велби, Проспект, 2006. С. 97.

¹⁸ Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник / под ред. В. И. Рохлина. СПб., 2000. С. 46.

¹⁹ Савенков А. Н. Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2006. С. 57.

²⁰ Смирнов А. Ф. Организационно-правовые факторы оптимизации управления в органах прокуратуры Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11. М., 1997. С. 59.

²¹ См.: Алева-Герман Е. А. А. Многофункциональность прокуратуры Российской Федерации: сущность, характерные черты // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2021. № 3 (83). С. 49–54.

русской прокуратуры можно определить как ее свойство посредством единой организационной структуры и путем реализации своих полномочий системно реализовывать ряд функций для достижения единой цели — исполнения своего предназначения в государственном механизме. Главное назначение многофункциональности — индивидуализация прокуратуры как уникальной системы органов в русском государстве.

Для решения вопроса об отнесении (или неотнесении) какой-либо идеи к категории принципов права необходимо в первую очередь выяснить, соответствует ли указанное положение признакам этого явления, то есть выявить, удовлетворяет ли оно соответствующим условиям для принадлежности к категории принципов.

Из общего понимания сущности принципов организации и деятельности прокуратуры логически вытекает ряд признаков этого правового явления, которое

- 1) является основополагающим руководящим требованием;
- 2) закреплено в нормативных правовых актах;
- 3) носит общеобязательный характер;
- 4) отражает предназначение прокуратуры в системе государственных органов;
- 5) носит универсальный характер, т.е. отражает как институциональный (организация, требования к структурному построению органов прокуратуры) аспект, так и функциональный (деятельность, требования к основным условиям функциональной деятельности прокуратуры).

Ученые выделяют и другие признаки. Например, Е. Р. Ергашев указывает на такие признаки принципа, как выражение сущности «прокурорского надзорно-охранительного права» и сквозной характер²². Н. П. Кириллова отмечает, что принцип должен определять «сущность и содержание института прокуратуры как государственного органа, порядок его формирования, функ-

ционирования, а также природу правового регулирования прокурорско-надзорной и иной деятельности прокуратуры»²³. Авторы упомянутого выше учебника под редакцией И. И. Сыдорука, А. В. Кикотя и О. В. Химичевой выделяют еще один признак — бинарность, или двойственность, означающий регулирование принципом соотношения «конкурирующих правовых норм, одна из которых определяет главное содержание принципа, а другая является исключением из основного правила»²⁴. В. И. Басков полагает, что принципы «содержат признаки и качества, определяющие отличие органов прокуратуры от иных государственных органов, в том числе и от правоохранительных»²⁵.

Представляется, что принцип многофункциональности применительно к русской прокуратуре можно сформулировать следующим образом: структурное построение и функциональное устройство прокуратуры Российской Федерации должно осуществляться с учетом ее многофункциональности, то есть присущего прокуратуре свойства системно реализовывать ряд функций для достижения единой цели — исполнения своего предназначения в государственном механизме.

Для того чтобы обосновать принадлежность многофункциональности к категории принципов организации и деятельности русской прокуратуры, необходимо сопоставить характеристики многофункциональности с приведенными выше пятью основными признаками обозначенного правового явления.

Принцип многофункциональности как основополагающее руководящее требование. В основе принципа многофункциональности русской прокуратуры в числе прочего лежит идея о том, что все функции, исполняемые этой системой органов, находятся в неразрывной органической взаимной связи, представляя собой единую систему. Отличительная черта функций прокуратуры (сравнительно с отдельными вида-

²² Ергашев Е. Р. Указ. соч. С. 66.

²³ Кириллова Н. П. Прокурорский надзор : учебник и практикум для среднего профессионального образования. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2021. С. 37.

²⁴ Прокурорский надзор / под ред. И. И. Сыдорука [и др.]. С. 106.

²⁵ Басков В. И. Указ. соч. С. 68.

ми или участками деятельности) заключается в том, что виды деятельности, посредством которых реализуются функции, имеют строгую целевую направленность. А вся совокупность функций, исполняемых прокуратурой, объединена общей целью — реализовать предназначение прокуратуры как элемента механизма осуществления единой государственной власти. Именно поэтому целесообразно говорить не просто о совокупности, но о *системе* функций. Любые виды, направления деятельности, отдельные действия, не укладывающиеся в эту схему, должны быть признаны несвойственными прокуратуре, их исполнение не может вменяться в обязанность этой системе органов.

Таким образом, обоснованная многофункциональность — это принципиальное требование, выдвигаемое к прокуратуре как к организационной системе (и для надзора, и для других сфер деятельности). Причем представляется, что это первичное положение, которое оказывает влияние на остальные отраслевые принципы организации и деятельности прокуратуры.

Закрепление многофункциональности в нормативных правовых актах. Как обозначено выше, указание на многофункциональность прокуратуры Российской Федерации появилось в нормативных правовых актах уровня федерального закона достаточно давно: в редакции от 17.11.1995 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» появился отдельный абзац («Прокуратура Российской Федерации выполняет и иные функции, установленные федеральными законами»). В связи с нововведениями конституционной реформы 2020 г. и внесением корреспондирующих изменений в Федеральный закон о прокуратуре в редакции этого закона от 09.11.2020 обозначенный абзац утратил силу, а к определению прокуратуры в первом абзаце («система органов, осуществляющих надзор...») добавлен оборот «а также выполняющих иные функции». Эта формулировка полностью дублирует аналогичную в Конституции.

Помимо этого, Конституция России теперь устанавливает, что не только полномочия, орга-

низация и порядок деятельности прокуратуры, но и ее функции определяются федеральным законом. Здесь стоит отметить, что данная норма представляется несовершенной ввиду того, что из формулировки не очевидно, каким именно федеральным законом определяются обозначенные выше аспекты: идет ли речь о Федеральном законе от 17.01.1991 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» или имеется в виду родовая признак нормативного правового акта (федеральный закон в отличие, например, от закона субъекта Российской Федерации). Как справедливо указывают ученые, Федеральный закон о прокуратуре в своем дальнейшем регламентировании норм о прокуратуре вышел за рамки конституционного положения, установив регулирование описанных аспектов «федеральными законами» (во множественном числе) в противовес конституционному «федеральным законом» (в единственном числе). По этому же пути пошла, к сожалению, и практика²⁶.

Возвращаясь к вопросу нормативного характера принципа многофункциональности, нужно добавить, что, несмотря на все несовершенства законодательных норм о прокуратуре, Конституция и Федеральный закон о прокуратуре предписывают закрепление функций прокуратуры на уровне федерального закона.

Таким образом, многофункциональность удовлетворяет требованию такого признака принципа организации и деятельности прокуратуры, как закрепление в нормативных правовых актах, и в настоящее время выведена на самый высокий уровень — конституционный.

Общеобязательный характер принципа многофункциональности. До конституционной реформы 2020 г. в Федеральном законе о прокуратуре существовало положение, выраженное в отдельном абзаце ст. 3 «Правовые основы деятельности прокуратуры Российской Федерации», сформулированное в форме запрета: «На прокуратуру Российской Федерации не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами». Абзац утратил силу в редакции Закона от

²⁶ Смирнов А. Ф. Неопределенность формулировок в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 12 (121), декабрь. С. 174–180.

09.11.2020. В пояснительной записке к проекту федерального закона от 09.11.2020 № 367-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”»²⁷ о непосредственных причинах изъятия этого абзаца ничего не сказано, однако очевидно, что причиной послужило указание в Конституции (и в корреспондирующей ст. 3 Федерального закона о прокуратуре) на то, что функции прокуратуры определяются федеральным законом, а следовательно, запрет на возложение функций, не предусмотренных правовыми актами обозначенного уровня, логически вытекает из положений обновленных норм Конституции и ст. 3 Закона и не требует его дублирования в форме прямого запрета. С одной стороны, Конституция закрепляет исполнение прокуратурой некоторой совокупности функций (причем перечень функций является открытым), с другой — ограничивает рамки этой совокупности федеральным законом.

Из сказанного можно сделать вывод, что многофункциональность прокуратуры имеет признаки обязательного (безусловного, необходимого к исполнению) положения, а значит, удовлетворяет еще одному признаку принципа организации и деятельности прокуратуры.

Многофункциональность как отражение предназначения прокуратуры. Одним из основных элементов многофункциональности мы считаем функции прокуратуры, объединенные в систему. Вопросы функций, как уже было отмечено, являются остродискуссионными в науке о прокурорской деятельности. Причиной является не только отсутствие законодательного закрепления термина, но и наличие полярных взглядов ученых на сущность этой правовой категории.

Проведенные нами исследования в этой сфере²⁸ дают основания для авторского определения функции прокуратуры с научной точки зрения как совокупности динамически взаимо-

связанных частных элементов, действующих как единое целое и отражающих роль и предназначение прокуратуры как подсистемы в крупной организационной системе — государстве (обществе). С точки зрения законодательного текста мы предлагаем сформулировать сущность функции прокуратуры как установленные специальным законом о прокуратуре вид или совокупность видов деятельности прокуратуры, которые имеют строгую направленность на достижение законодательно закрепленных целей прокуратуры и осуществляются в соответствии с полномочиями прокуратуры и правовыми средствами для их реализации.

Не только функция, но и любое направление или вид деятельности прокуратуры должны либо способствовать достижению, либо быть непосредственно направленными на достижение ее целей, сформулированных в п. 2 ст. 1 Федерального закона о прокуратуре, а именно: обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Сама сущность многофункциональности как свойство прокуратуры осуществлять определенные законодательством функции имеет ярко выраженную общую направленность на достижение единой цели — исполнение прокуратурой своего предназначения в государстве.

Многофункциональности как исследуемому явлению, таким образом, присущ признак отражения предназначения прокуратуры в системе государственных органов.

Универсальный характер принципа многофункциональности. Под универсальным характером подразумевается охват как аспектов структурного построения организационной системы прокуратуры (институциональный подход), так и аспектов функционирования (функциональный подход). Иными словами,

²⁷ Законопроект № 1024646-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”» // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» (СОЗД ГАС «Законотворчество»). URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/1024646-7> (дата обращения: 20.10.2021).

²⁸ Алева-Герман Е. А. А. К вопросу об определении термина «функция прокуратуры» // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 1 (138). С. 168–178.

речь идет о влиянии принципа многофункциональности одновременно и на организацию, и на деятельность прокуратуры.

Принцип многофункциональности выступает как требование к функционированию всей системы органов прокуратуры: никакие иные функции, кроме входящих в систему функций (закрепленных в федеральном законе и отвечающих назначению прокуратуры как элемента государственного механизма), не могут быть возложены на прокуратуру. В данном случае речь идет о деятельности прокуратуры. Одновременно ввиду того, что именно совокупность реализуемых системой функций определяет организационную структуру прокуратуры (функция первична, структура вторична), соблюдение принципа многофункциональности требует построения организационной структуры прокуратуры в строгом соответствии с исполняемыми ею функциями. Здесь речь идет уже об организации. Сказанное дает основания сделать вывод о том, что положению о многофункциональности присущ признак универсальности.

Таким образом, из изложенного вытекает, что положению о многофункциональности присущи все основные признаки отраслевого прин-

ципа организации и деятельности российской прокуратуры: многофункциональность является руководящим требованием к построению системы органов прокуратуры и к ее функционированию, закреплена в нормативных правовых актах, имеет общеобязательный характер, отражает предназначение прокуратуры в системе государственных органов, а также характеризуется универсальностью — оказывает влияние как на организацию прокуратуры, так и на ее деятельность.

Подводя итоги сказанному, приходим к заключению, что принцип многофункциональности можно сформулировать как требование к структурному построению и функциональному устройству прокуратуры Российской Федерации осуществляться с учетом присущего прокуратуре свойства реализовывать систему возложенных на нее функций для достижения единой цели — исполнения своего предназначения в государстве (обществе). Единая цель конкретизируется в закрепленных в законе целях прокуратуры: обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защите прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алева-Герман Е. А. А. К вопросу об определении термина «функция прокуратуры» // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2021. — № 1 (138). — С. 168–178.
2. Алева-Герман Е. А. А. Многофункциональность прокуратуры Российской Федерации: сущность, характерные черты // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. — 2021. — № 3 (83). — С. 49–54.
3. Алева-Герман Е. А. А. О закреплении многофункциональности российской прокуратуры в тексте статьи 129 обновленной Конституции Российской Федерации // Система функций прокуратуры Российской Федерации (Сухаревские чтения) : сб. материалов VI Всерос. науч.-практ. конф. (г. Москва, 9 окт. 2020 г.) / под общ. ред. О. С. Капинус ; под науч. ред. А. Ю. Винокурова ; сост. И. А. Васькина, Н. А. Кулакова, А. С. Семенов ; Университет прокуратуры Российской Федерации. — М., 2021. — С. 68–73.
4. Алексеев С. С. Собрание сочинений : в 10 т. (+ Справочный том). — Т. 2 : Специальные вопросы правоведения. — М. : Статут, 2010. — 471 с.
5. Басков В. И. Курс прокурорского надзора : учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов. — М. : Зерцало, 1998.
6. Бессарабов В. Г. Прокурорский надзор : учебник. — М. : Проспект, 2006. — 535 с.
7. Винокуров Ю. Е., Винокуров А. Ю. Прокурорский надзор : учебник для вузов / под общ. ред. Ю. Е. Винокурова. — 15-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2021. — 556 с.
8. Ергашев Е. Р. Принципы прокурорского надзорно-охранительного права и его институтов : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 ; Уральская государственная юридическая академия. — Екатеринбург, 2008.

9. Казарина А. Х. Правозащитная деятельность прокуратуры и ее влияние на режим законности // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — 2007. — № 2 (2). — С. 9–12.
10. Кириллова Н. П. Прокурорский надзор : учебник и практикум для среднего профессионального образования. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2021. — 330 с.
11. Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник / под ред. В. И. Рохлина. — СПб., 2000.
12. Прокурорский надзор : учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. И. И. Сыдорука, А. В. Кикотя, О. В. Химичевой. — 9-е изд., перераб. и доп. — М. : Юнити-Дана : Закон и право. 2018. — 455 с.
13. Прокурорский надзор : учебник и практикум для вузов / А. Ф. Смирнов [и др.] ; под ред. А. Ф. Смирнова, А. А. Усачёва. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2021. — 483 с.
14. Прокурорский надзор : учебник и практикум для среднего профессионального образования / М. П. Поляков, А. В. Федулов, С. В. Власова, М. В. Лапатников ; под общ. ред. М. П. Полякова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2021. — 322 с.
15. Прокурорский надзор : учебник / под ред. А. Я. Сухарева. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма : Инфра-М, 2021. — 480 с.
16. Савенков А. Н. Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция». — М., 2006.
17. Смирнов А. Ф. Неопределенность формулировок в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 12 (121), декабрь. — С. 174–180.
18. Смирнов А. Ф. Организационно-правовые факторы оптимизации управления в органах прокуратуры Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11. — М., 1997.
19. Черепанов М. М. Принципы организации и деятельности российской прокуратуры : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 ; Уральская государственная юридическая академия. — Екатеринбург, 2008.
20. Шобухин В. Ю. Принципы организации и деятельности российской прокуратуры в условиях современных законодательных изменений // Налоги (газета). — 2008. — № 12.
21. Ястребов В. Б., Ястребов В. В. Прокурорский надзор : учебник для академического бакалавриата юридических вузов и факультетов. — М. : Зерцало-М, 2017. — 408 с.

Материал поступил в редакцию 20 ноября 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Aleva-German E. A. A. K voprosu ob opredelenii termina «funkciya prokuratury» // Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj yuridicheskoy akademii. — 2021. — № 1 (138). — S. 168–178.
2. Aleva-German E. A. A. Mnogofunkcionalnost prokuratury Rossijskoj Federacii: sushchnost, harakternye cherty // Vestnik Universiteta prokuratury Rossijskoj Federacii. — 2021. — № 1 (83). — S. 49–54.
3. Aleva-German E. A. A. O zakreplenii mnogofunkcionalnosti rossijskoj prokuratury v tekste statii 129 obnovlennoj Konstitucii Rossijskoj Federacii // Sistema funkcij prokuratury Rossijskoj Federacii (Suharevskie chteniya) : sb. materialov VI Vseros. nauch.-prakt. konf. (g. Moskva, 9 okt. 2020 g.) / pod obshch. red. O. S. Kapinus ; pod nauch. red. A. Yu. Vinokurova ; sost. I. A. Vaskina, N. A. Kulakova, A. S. Semenov ; Universitet prokuratury Rossijskoj Federacii. — M., 2021. — S. 68–73.
4. Alekseev S. S. Sbranie sochinenij : v 10 t. (+ Spravochnyj tom). — T. 2 : Specialnye voprosy pravovedeniya. — M. : Statut, 2010. — 471 s.
5. Baskov V. I. Kurs prokurorskogo nadzora : uchebnik dlya studentov yuridicheskikh vuzov i fakultetov s prilozheniem normativnykh aktov. — M. : Zercalo, 1998.
6. Bessarabov V. G. Prokurorskiy nadzor : uchebnik. — M. : Prospekt, 2006. — 535 s.

7. Vinokurov Yu. E., Vinokurov A. Yu. Prokurorskiy nadzor : uchebnik dlya vuzov / pod obshch. red. Yu. E. Vinokurova. — 15-e izd., pererab. i dop. — M. : Yurajt, 2021. — 556 s.
8. Ergashev E. R. Principy prokurorskogo nadzorno-ohranitelnogo prava i ego institutov : dis. ... d-ra yurid. nauk : 12.00.11 ; Uralskaya gosudarstvennaya yuridicheskaya akademiya. — Ekaterinburg, 2008.
9. Kazarina A. H. Pravozashchitnaya deyatel'nost' prokuratury i ee vliyaniye na rezhim zakonnosti // Vestnik Akademii Generalnoy prokuratury Rossijskoj Federacii. — 2007. — № 1 (2). — S. 9–12.
10. Kirillova N. P. Prokurorskiy nadzor : uchebnik i praktikum dlya srednego professional'nogo obrazovaniya. — 2-e izd., pererab. i dop. — M. : Yurajt, 2021. — 330 s.
11. Prokurorskiy nadzor v Rossijskoj Federacii : uchebnik / pod red. V. I. Rohlina. — SPb., 2000.
12. Prokurorskiy nadzor : uchebnik dlya studentov vuzov, obuchayushchihsya po napravleniyu podgotovki «Yurisprudenciya» / pod red. I. I. Sydoruka, A. V. Kikotya, O. V. Himichevoj. — 9-e izd., pererab. i dop. — M. : Yuniti-Dana : Zakon i pravo. 2018. — 455 s.
13. Prokurorskiy nadzor : uchebnik i praktikum dlya vuzov / A. F. Smirnov [i dr.] ; pod red. A. F. Smirnova, A. A. Usachyova. — 3-e izd., pererab. i dop. — M. : Yurajt, 2021. — 483 s.
14. Prokurorskiy nadzor : uchebnik i praktikum dlya srednego professional'nogo obrazovaniya / M. P. Polyakov, A. V. Fedulov, S. V. Vlasova, M. V. Lapatnikov ; pod obshch. red. M. P. Polyakova. — 2-e izd., pererab. i dop. — M. : Yurajt, 2021. — 322 s.
15. Prokurorskiy nadzor : uchebnik / pod red. A. Ya. Suhareva. — 4-e izd., pererab. i dop. — M. : Norma : Infra-M, 2021. — 480 s.
16. Savenkov A. N. Prokurorskiy nadzor v Rossijskoj Federacii : uchebnik dlya studentov vysshih uchebnyh zavedenij, obuchayushchihsya po specialnosti «Yurisprudenciya». — M., 2006.
17. Smirnov A. F. Neopredelennost formulirovok v Federal'nom zakone «O prokureture Rossijskoj Federacii» // Aktualnye problemy rossijskogo prava. — 2020. — T. 15. — № 11 (121), dekabr. — S. 174–180.
18. Smirnov A. F. Organizacionno-pravovye faktory optimizacii upravleniya v organah prokuratury Rossijskoj Federacii : dis. ... d-ra yurid. nauk : 12.00.11. — M., 1997.
19. Cherepanov M. M. Principy organizacii i deyatel'nosti rossijskoj prokuratury : dis. ... kand. yurid. nauk : 12.00.11 ; Uralskaya gosudarstvennaya yuridicheskaya akademiya. — Ekaterinburg, 2008.
20. Shobuhin V. Yu. Principy organizacii i deyatel'nosti rossijskoj prokuratury v usloviyah sovremennykh zakonodatel'nykh izmenenij // Nalogi (gazeta). — 2008. — № 12.
21. Yastrebov V. B., Yastrebov V. V. Prokurorskiy nadzor : uchebnik dlya akademicheskogo bakalavriata yuridicheskikh vuzov i fakultetov. — M. : Zercalo-M, 2017. — 408 s.