

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

А. Ф. Смирнов*

Соотношение принципов законности и целесообразности в организации деятельности прокуратуры

***Аннотация.** Статья посвящена исследованию вопросов, вытекающих из соотношения принципов законности и целесообразности в организации деятельности органов прокуратуры Российской Федерации. Обращается внимание на примеры доминирования принципа целесообразности в практике организации прокурорской деятельности вследствие ведомственного нормативного правового регулирования.*

По итогам исследования автор приходит к выводу, что в организации и деятельности органов прокуратуры принцип целесообразности по отношению к принципу законности должен быть производным. Руководствоваться целесообразностью уместно только в ситуации, когда закон позволяет избрать альтернативную форму поведения. Критерием выбора целесообразной формы деятельности прокуратуры в условиях отсутствия прямого указания закона должно быть системное толкование законодательных положений, определяющих основное предназначение прокуратуры в системе государственно-правовых институтов.

***Ключевые слова:** прокуратура, Генеральная прокуратура, Генеральный прокурор, деятельность прокуратуры, организация прокуратуры, принцип законности, принцип целесообразности.*

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.93.8.188-194

Проблема соотношения законности и целесообразности правоприменительной деятельности известна давно¹. Ее решению посвящены многие работы ученых советского периода². Однако и в настоящее время, в силу изменчивости условий, в которых приходится

¹ Шершеневич Г. Ф. «О чувстве законности». Публичная лекция, читаемая 10 марта 1897 г. // Избранное. М. : Статут, 2016. С. 449—470.

² Например: Керимов Д. А. Философские проблемы права. М., 1972. ; Лукашева Е. А. Социалистическое правосознание и законность. М., 1973. ; Чиквадзе В. М. Государство, демократия, законность. М., 1967.

© Смирнов А. Ф., 2018

* Смирнов Александр Федорович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры организации судебной и прокурорско-следственной деятельности Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист РФ
smiraf@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

применять право, такие исследования не потеряли актуальности³. Проблема соотношения принципов законности и целесообразности представляется весьма важной и для организации деятельности органов прокуратуры. Во-первых, несмотря на закрепление в ст. 129 Конституции Российской Федерации положения о том, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются законом, до сих пор неясно, каким законом. Во-вторых, ст. 17 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»⁴ наделяет Генерального прокурора РФ полномочиями принимать ведомственные нормативные правовые акты по вопросам организации деятельности прокуратуры Российской Федерации. Этим правом, как свидетельствует практика организации прокурорской деятельности, Генеральный прокурор РФ весьма активно пользуется, ежегодно издавая более 800 приказов и указаний. Анализ отдельных положений таких ведомственных нормативных правовых актов позволяет в ряде случаев поставить под сомнение правильность выбранного соотношения законности и целесообразности в принятых документах.

Принцип законности является конституционным принципом и закреплен в ст. 15 Конституции РФ, в соответствии с которой органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы.

Для системы органов прокуратуры РФ этот принцип имеет особое значение, поскольку функциональное предназначение прокуратуры заключается в том, что это единая федеральная централизованная система государственных органов призвана осуществлять от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действу-

ющих на территории Российской Федерации. По существу, действуя от имени государства, прокуратура обеспечивает реализацию принципа законности в стране. С другой стороны, как всякий государственный орган, прокуратура РФ, обеспечивая верховенство закона, единство и укрепление законности, защищая права и свободы человека и гражданина, а также охраняемые законом интересы общества и государства, должна осуществлять свои полномочия в строгом соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами.

Таким образом, основным и единственным предназначением прокуратуры является обеспечение режима законности в стране и формирование единого правового пространства на территории Российской Федерации.

Следует заметить, что такое предназначение было сформировано еще при учреждении советской прокуратуры. Тогда в результате большой дискуссии были восприняты идеи В. И. Ленина, в соответствии с которыми, во-первых, «законность должна быть одна...»⁵. Во-вторых, для обеспечения такой задачи «прокурор имеет право и обязан делать только одно: следить за установлением действительно единообразного понимания законности во всей республике, несмотря ни на какие местные различия и вопреки каким бы то ни было местным влияниям». Третья особенность деятельности прокурора заключалась в том, что «в отличие от всякой административной власти прокурорский надзор никакой административной власти не имеет и никаким решающим голосом ни по одному административному вопросу не пользуется».

Полемизируя с оппонентами о предназначении прокурорского надзора, В. И. Ленин подчеркивал, что «прокурор отвечает за то, чтобы ни одно решение ни одной местной власти не расходилось с законом, и только с этой точки зрения прокурор обязан опротестовывать вся-

³ *Старилов Ю. Н.* Целесообразность или законность: какой критерий лучше для практики формирования системы федеральных органов исполнительной власти? // *Административное право и процесс* 2017. № 3 ; *Ярковой С. В.* Законность и целесообразность административной правоприменительной деятельности // *Российский юридический журнал*. 2017. № 5.

⁴ СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

⁵ *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 5. С. 198.

кое незаконное решение, причем прокурор не вправе приостанавливать решения, а обязан только принять меры к тому, чтобы понимание законности устанавливалось абсолютно одинаковое во всей республике»⁶.

Названные характерные черты деятельности прокурора позволяют утверждать, что принцип законности в различных его проявлениях с момента учреждения прокуратуры являлся основным ориентиром в организации прокурорской деятельности. Такое отношение к принципу законности в организации и деятельности прокуратуры теоретически сохраняется и в настоящее время. В теории прокурорского надзора принципу законности отводится решающая роль в обеспечении единого правового пространства, построении правового государства, защите прав и свобод человека и гражданина, законных интересов общества и государства.

Между тем целесообразность как принцип организации и деятельности прокуратуры в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» не нашел отражения. Думается, что это не случайность, а вполне обоснованная позиция законодателя, которая заключается в том, что важнейшим элементом основы принятия закона является его целесообразность. Закон по своей сути должен быть целесообразным. В правовой науке утверждалось, что «законность и целесообразность едины: законность возникает на основе целесообразности, целесообразность основывается на законности»⁷. Таким образом, прокуратура, осуществляя надзор за исполнением закона, не должна входить в оценку его целесообразности, априори предполагая, что закон целесообразен.

Законодательное провозглашение принципа законности в качестве основополагающей идеи организации и деятельности прокуратуры, однако, не гарантирует его абсолютной реализации в современной организации прокурорского надзора и правоприменительной практике прокурорских органов. В ряде случаев этот принцип, как представляется, сочетается с принципом

целесообразности, а нередко обнаруживаются и их конкурентные особенности. Думается, только принципом целесообразности можно объяснить, например, формирование в практике организации прокурорского надзора приоритетных направлений прокурорского вмешательства, осуществление надзора за соответствием закону проектов нормативных правовых актов, санкционирование некоторых решений органов исполнительной власти и ряд других действий, осуществляемых органами прокуратуры.

Формируя представление о принципе целесообразности в организации и деятельности прокуратуры, следует обратить внимание на различные сущностные характеристики понятия «целесообразность». В биологии, например, целесообразность рассматривают как приспособление к условиям существования.

Синонимами понятия «целесообразность» считаются такие категории, как желательность, полезность, разумность, рациональность, соответствие, трезвость, уместность. Целесообразность связана с «соответствием явления или процесса определенному (относительно завершеному) состоянию, материальная или идеальная модель которого представлена в качестве цели»⁸.

Обобщая сущностные характеристики категории целесообразности, можно прийти к выводу, что принцип целесообразности в организации и деятельности прокуратуры является требованием, руководствуясь которым органы прокуратуры стремятся учитывать или создавать условия, при которых будет обеспечиваться устойчивость организационной системы и лучшее достижение функциональных целей.

На первый взгляд представляется, что принципы законности и целесообразности находятся в одном ряду и друг без друга существовать не могут, поскольку, когда принимается закон, всегда обсуждается целесообразность его принятия. Действующий закон должен исполняться без каких-либо дополнительных оценок его целесообразности. С другой стороны, реали-

⁶ Ленин В. И. Указ. соч. С. 199.

⁷ Каримов Д. А. Философские проблемы права. С. 384.

⁸ Философский энциклопедический словарь. М., 1983. С. 762.

зация функций прокуратуры всегда сопряжена с методикой и тактикой их осуществления, в которых отражается целесообразность организации и деятельности прокуратуры. Другими словами, обеспечить прокуратуре эффективный прокурорский надзор без учета принципа целесообразности вряд ли под силу. Практика организации и деятельности прокуратуры должна быть основана на принципе не только законности, но и целесообразности. Такого понимания соотношения принципов законности и целесообразности, однако, недостаточно, поскольку практика прокурорского надзора имеет примеры иного, более широкого взаимодействия этих принципов. Оно находит свое проявление не только внутри функциональной деятельности прокуратуры, но и в значительной степени при осуществлении внешних функций.

Думается, что примером использования принципа целесообразности во внешнефункциональной деятельности прокуратуры может служить выделение приоритетных направлений прокурорского надзора. Такая практика в своей основе имеет теоретическое обоснование⁹. Под приоритетами деятельности прокуратуры понимаются «актуализирующиеся действия и мероприятия, а также сферы правовых отношений, которые под воздействием комплексов политических, экономических, социальных, правовых и иных условий определяющим образом влияют на общее состояние законности и правопорядка в стране, выполнение различных первоочередных задач государственного, социального и хозяйственного строительства и в связи с этим требуют первоочередных мер воздействия как самой прокуратуры, так и координируемой ею деятельности правоохранительных органов»¹⁰. В цитируемом определении приоритизации подчеркивается необходимость приспособления деятельности прокуратуры к текущим ус-

ловиям политической, экономической, социальной жизни общества. Если дополнительно учесть, что решения о приоритетных направлениях деятельности прокуратуры могут принимать высшие органы государственной власти Российской Федерации и должностные лица органов прокуратуры, наделенные полномочиями издания приказов, распоряжений, указаний, поручений, заданий, то можно утверждать, что сформированное представление о приоритетной деятельности прокуратуры может быть весьма субъективным. Характерным примером такого субъективизма, как представляется, можно считать положение приказа Генерального прокурора РФ от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов»¹¹, согласно которому органам прокуратуры предписано «продолжить практику информирования соответствующих органов и должностных лиц о наличии коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах, не относящихся к категории актов, установленных ч. 2 ст. 3 Федерального закона № 172-ФЗ, а также в проектах нормативных правовых актов»¹². Таким образом, ст. 9.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», в соответствии с которой на прокурора возлагается обязанность проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, оказалась дополненной требованием проверки также проектов нормативных актов и актов, не входящих в компетенцию прокуратуры. Понятно, что в основу такого решения положен принцип целесообразности, который, однако, в данном случае явно вошел в противоречие с принципом законности.

Не иначе как целесообразностью следует объяснить тот факт, что прокуроры в соответствии с п. 2.1 приказа Генерального прокурора РФ от 02.10.2007 № 155 «Об организации

⁹ Ашурбеков Т. А. Правовые и организационные основы надзорной и иной деятельности прокуратуры в сфере национальной безопасности : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009.

¹⁰ Научное обеспечение деятельности органов прокуратуры в 2014 году : сборник науч. докладов. Вып. 3 / под общ. ред. О. С. Капинус ; Акад. Ген. прокуратуры РФ. М., 2015. С. 121.

¹¹ Законность. 2010. № 4.

¹² Приказ Генерального прокурора РФ от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов». П. 1.10 // СПС «КонсультантПлюс».

прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» обязаны «обеспечить активное участие прокурорских работников в подготовке нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы граждан: своевременно запрашивать и изучать проекты региональных, муниципальных нормативных правовых актов, участвовать в работе комитетов, комиссий и рабочих групп представительных и исполнительных органов публичной власти; своевременно направлять в адрес руководителей указанных органов замечания и предложения об устранении выявленных в проектах нормативных правовых актов несоответствий федеральным и региональным законам»¹³.

Следует заметить, что эти, на первый взгляд целесообразные решения значительно увеличивают служебную нагрузку на прокурорских работников. Становится очевидно, что при таком подходе к организации работы сокращаются возможности повышения качества прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, то есть того, что закреплено в законе. Такого рода «распыление» сил и средств прокурорского надзора, являясь, по существу, следствием определения приоритетов, фактически ставит под сомнение возможность использования принципа целесообразности в чистом виде. В такой ситуации принцип целесообразности становится доминирующим над принципом законности. Допускать этого нельзя, поскольку такое преобладание, несомненно, создаст условия избирательности в обеспечении режима законности, будет способствовать разрушению единого правового пространства. Думается, что принцип целесообразности в соотношении с принципом законности должен занять подчиненное место. Следует о нем помнить и использовать его возможности в условиях, когда закон допускает

альтернативные формы поведения. Целесообразность принятия решений в организации и деятельности прокуратуры должна, безусловно, быть связана с их законностью. При этом первоначально они должны оцениваться с точки зрения законности, а затем приобретать наиболее рациональные формы и методы их реализации. Такой алгоритм суждений основан на имеющихся в теории права утверждениях, что соотношение законности и целесообразности правоприменительной деятельности может рассматриваться в двух аспектах:

«1) недопустимости подмены законности целесообразностью, т.е. недопустимости отступления от правовых норм и разрешения конкретной юридико-фактической ситуации (юридического дела) в соответствии с собственными, не обусловленными правом представлениями правоприменителя о необходимости принятия того или иного правоприменительного акта или совершения того или иного правоприменительного действия;

2) возможности применения норм права целесообразно, т.е. индивидуализированно, точно, исходя из особенностей разрешаемой юридико-фактической ситуации (юридического дела), посредством выбора предусмотренных этими нормами вариантов принятия правоприменительных решений и совершения правоприменительных действий»¹⁴.

Как, однако, действовать в условиях, которые характеризуются положением «разрешено все, что не запрещено»? На первый взгляд в такой ситуации принцип целесообразности становится основным при принятии решений, являясь движущей силой в развитии организации и деятельности прокуратуры. Так, в ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» указано, что Генеральный прокурор РФ руководит системой прокуратуры Российской Федерации, издает обязательные для исполнения всеми работниками органов

¹³ Приказ Генерального прокурора РФ от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Ярковой С. В. Законность и целесообразность административной правоприменительной деятельности // Российский юридический журнал. 2017. № 5.

и организаций прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры Российской Федерации. Это указывает на то, что управленческие документы Генерального прокурора РФ могут регулировать, казалось бы, любые организационные отношения. Более точной формулировкой представляются изложенные в ст. 18 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» полномочия прокуроров субъектов Российской Федерации по руководству действиями подчиненных органов прокуратуры: они должны быть основаны на законах, действующих на территории Российской Федерации и нормативных актах Генерального прокурора РФ. Думается, что и в указанных условиях применение принципа целесообразности, в том числе и в деятельности Генерального прокурора РФ по руководству системой органов прокуратуры, должно быть ограничено не только возможным формальным указанием закона, но и смыслом, вытекающим из системного толкования зако-

нодательных положений о предназначении прокуратуры в системе государственного строительства.

Подводя некоторые итоги, можно утверждать, что в организации и деятельности органов прокуратуры принцип целесообразности по отношению к принципу законности должен быть производным. Руководствоваться целесообразностью уместно только в ситуации, когда закон позволяет избрать альтернативную форму поведения. Критерием выбора целесообразной формы деятельности прокуратуры в условиях отсутствия прямого указания закона должно быть системное толкование законодательных положений, определяющих основное предназначение прокуратуры в системе государственно-правовых институтов. Принимая это, важно и в дальнейшем продолжать исследования, касающиеся взаимосвязи принципов законности и целесообразности в правоприменительной и организационной деятельности прокуратуры, чтобы определить основные направления, формы и пределы их взаимодействия.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Ашурбеков Т. А.* Правовые и организационные основы надзорной и иной деятельности прокуратуры в сфере национальной безопасности : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2009.
2. *Каримов Д. А.* Философские проблемы права. — М., 1972.
3. *Лукашева Е. А.* Социалистическое правосознание и законность. М., 1973.
4. Научное обеспечение деятельности органов прокуратуры в 2014 году : сб. науч. докл. Вып. 3 / под общ. ред. О. С. Капинус ; Акад. Ген. прокуратуры РФ. — М., 2015.
5. *Старилов Ю. Н.* Целесообразность или законность: какой критерий лучше для практики формирования системы федеральных органов исполнительной власти? // Административное право и процесс. — 2017. — № 3.
6. Философский энциклопедический словарь. — М., 1983.
7. *Чхиквадзе В. М.* Государство, демократия, законность. — М., 1967.
8. *Шершеневич Г. Ф.* «О чувстве законности». Публичная лекция, читаемая 10 марта 1897 г. // Избранное. — М. : Статут, 2016.
9. *Ярковой С. В.* Законность и целесообразность административной правоприменительной деятельности // Российский юридический журнал. — 2017. — № 5.

Материал поступил в редакцию 16 апреля 2018 г.

CORRELATION OF THE LEGALITY AND EXPEDIENCY PRINCIPLES IN THE PROSECUTOR'S OFFICE ORGANIZATION

SMIRNOV Aleksandr Fedorovich — Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Court, Prosecutorial and Investigative Activities of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honored Lawyer of the Russian Federation
smiraf@yandex.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Abstract. *The article is devoted to the study of issues arising from the correlation of the principles of legality and expediency in the organization of the activities of the prosecution authorities of the Russian Federation. Attention is drawn to the examples of the prevalence of the principle of expediency in the practice of organizing public prosecutorial activities as a result of departmental regulatory legal regulation.*

Based on the results of the research, the author concludes that in the organization and activities of the prosecution authorities the principle of expediency with respect to the principle of legality should be a derivative. Expediency is appropriate only in a situation when the law allows one to choose an alternative form of behavior. Criterion for choosing an expedient form of activity of the prosecutor's office in the absence of direct indication of the law should be a systemic interpretation of the legislative provisions determining the main purpose of the prosecutor's office in the system of state and legal institutions.

Keywords: *Prosecutor's Office, General Prosecutor's Office, Prosecutor General, activities of the prosecutor's office, organization of the prosecutor's office, principle of legality, principle of expediency.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Ashurbekov T. A. Pravovye i organizatsionnye osnovy nadzornoy i inoy deyatel'nosti prokuratury v sfere natsional'noy bezopasnosti : dis. ... d-ra jurid. nauk. — M., 2009.
2. Karimov D. A. Filosofskie problemy prava. — M., 1972.
3. Lukasheva E. A. Sotsialisticheskoe pravosoznanie i zakonnost'. M., 1973.
4. Nauchnoe obespechenie deyatel'nosti organov prokuratury v 2014 godu : sb. nauch. dokl. Vyp. 3. / pod obshchey red. O. S. Kapinus ; Akad. Gen. prokuratury RF. — M., 2015.
5. Starilov Yu. N. Tselesoobraznost' ili zakonnost' : kakoy kriteriy luchshe dlya praktiki formirovaniya sistemy federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti? // Administrativnoe pravo i protsess. — 2017. — № 3.
6. Filosofskiy entsiklopedicheskiy slovar'. — M., 1983.
7. Chkhikvadze V. M. Gosudarstvo, demokratiya, zakonnost'. — M., 1967.
8. Shershenevich G. F. «O chuvstve zakonnosti». Publichnaya lektsiya, chitaemaya 10 marta 1897 g. // Izbrannoe. — M. : Statut, 2016.
9. Yarkovoy S. V. Zakonnost' i tselesoobraznost' administrativnoy pravoprimeritel'noy deyatel'nosti // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. — 2017. — № 5.