

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

УДК 347.963

DOI 10.17223/23088451/5/16

О.В. Воронин

О ПРАВООБЕСПЕЧИТЕЛЬНОЙ И ПРАВООЩИТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПРОКУРАТУРЫ

В предмет отдельной отрасли прокурорского надзора – надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина – входит обеспечение тех прав и свобод, наблюдение за которыми не охватывается предметами иных отраслей. Фактическое содержание надзора заключается в наблюдении за соблюдением общего правового положения человека и гражданина, устанавливаемого общепринятыми международными нормами, ратифицированными международными договорами, Конституцией РФ и иными законами, действующими на территории РФ. Эта отрасль обладает отдельным инструментарием правовых средств, устанавливаемым ст. 27 Закона о прокуратуре. Предметом прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в прочих направлениях выступает наблюдение за соблюдением специальных прав и свобод лиц, вовлеченных в деятельность поднадзорных органов и учреждений. В этом случае используются правовые средства, которыми располагает прокурор в рамках конкретных отраслей прокурорского надзора.

Ключевые слова: прокуратура, прокурорский надзор, правозащитная деятельность, права и свободы человека и гражданина.

Обеспечение правового положения личности состоит из охраны прав и свобод человека и гражданина. В общем виде охрана заключается в поддержании состояния беспрепятственного осуществления прав и свобод, в создании условий для их реализации. Защита, в свою очередь, представляет собой деятельность, возникающую при посягательстве на правовое положение личности и заключающуюся в воспрепятствовании нарушению и восстановлении прежнего правомерного состояния.

Применительно к прокурорской деятельности охрана выражается главным образом в предупреждении возможного нарушения правового положения личности путем наблюдения за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. В свою очередь, защита нарушенных прав и свобод (правозащитное направление прокурорской деятельности) состоит в реагировании на нарушение правового положения с целью восстановления его прежнего правомерного состояния.

Подобное деление условно в силу того, что конкретный вид прокурорской деятельности (прокурорское производство) может протекать как в форме охранительной, так и восстановительной деятельности, являться отражением реализации нескольких функций прокуратуры и предусматривать реализацию различных средств прокурорского реагирования. Однако, если взять за основу направленность деятельности и форму ее осуществления, то возможно выделить деятельность прокурора, где основной задачей будет являться создание условий для реализации правового положения личности – прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, и деятельность, направлен-

ную на защиту нарушенных прав личности, – правозащитная деятельность прокурора. При этом первое направление будет реализовываться в основном в форме прокурорского надзора, второе – как в рамках надзора, так и в рамках прочих направлений деятельности прокуратуры. И в первом и во втором случае эта деятельность будет полностью обуславливаться прокурорским надзором. Другими словами, правообеспечительная и правозащитная прокурорская деятельность представляет собой разновидности прокурорского надзора или же является производной от него деятельностью.

В организационно-правовом плане прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина образует два вида деятельности: самостоятельную отрасль прокурорского надзора и прочие направления, связанные с обеспечением правового положения личности в рамках иных отраслей прокурорского надзора.

Достаточно распространенной является позиция, согласно которой надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина наряду с надзором за исполнением законов рассматривается в качестве составной части (подотрасли) надзора за исполнением законов [1, с. 25–28].

Появление гл. 2 в разд. III Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации (далее – Закон о прокуратуре) – «Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина» – обусловило необходимость определения места этой деятельности в структуре современного прокурорского надзора. По своему характеру она ближе всего стоит к надзору за соблюдением законов, однако их объединение возможно только путем реанимирования такой катего-

рии, как «общий надзор». Вместе с тем утрата прокурорским надзором всеобъемлющего характера делает использование этого методологического приема недопустимым в современных условиях.

Кроме того, учитывая приоритетное значение прав и свобод человека и гражданина, выделение прокурорской деятельности, направленной на их обеспечение, должно проходить на соответствующем уровне. Применительно к системе прокурорского надзора, основанной на отраслевом делении, это достигается путем выделения отдельной отрасли. Поэтому справедливым представляется суждение о том, что придание этой деятельности отраслевого характера обусловлено субъективными мотивами законодателя, приложенными к сложившейся национальной модели организации прокурорской деятельности.

Вместе с тем в этом случае традиционная система критериев деления отраслей прокурорского надзора [2, с. 18–21; 3, с. 60–63] действует не в полной мере. Она совпадает лишь при уточнении общих пределов и по кругу лиц. Предел же по актам заменяется пределом по кругу источников, закрепляющих права и свободы человека и гражданина. Хотя в последнем случае он фактически совпадает с пределом по актам с надзором за соблюдением законов и законностью правовых актов¹, сам критерий, используемый законодателем, является иным.

Существует мнение, что поскольку соблюдение прав и свобод человека и гражданина составляет предмет всех отраслей прокурорского надзора, данная деятельность не может считаться самостоятельной отраслью, а представляет собой один из уровней (пределов) прокурорского надзора [3, с. 110]. В рамках каждой из отраслей можно выделить отдельный вид, связанный с обеспечением правового положения личности. Однако в данном случае соблюдение прав и свобод человека и гражданина осуществляется в определенных сферах общественных отношений в ходе деятельности конкретных поднадзорных лиц. Поэтому более правильно определять данную деятельность в качестве обеспечения правового положения личности в рамках отдельных отраслей.

В предмет отдельной отрасли прокурорского надзора – надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина – входит обеспечение тех прав и свобод, наблюдение за которыми не охватывается предметами иных отраслей. Надзор за их соблюдением является отраслевой задачей, а их наличие образует отдельный предмет. Фактическое содержание надзора заключается в наблюдении за соблюдением общего правового положения человека и граждани-

на, устанавливаемого общепринятыми международными нормами, ратифицированными международными договорами, Конституцией РФ и иными законами, действующими на территории РФ. Эта отрасль обладает отдельным инструментарием правовых средств, устанавливаемым ст. 27 Закона о прокуратуре. Предметом прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в прочих отраслях выступает наблюдение за соблюдением специальных прав и свобод лиц, вовлеченных в деятельность поднадзорных органов и учреждений. В этом случае используются правовые средства, которыми располагает прокурор в рамках конкретных отраслей прокурорского надзора.

Наличие нескольких направлений, связанных с обеспечением правового положения личности, позволяет некоторым ученым вести речь о реализации отечественной прокуратурой отдельной правообеспечительной или правозащитной функции [4, с. 18; 5].

Для того чтобы признать правообеспечительную или правозащитную деятельность в качестве отдельной функции, необходимо, чтобы они обладали единым содержанием и формой реализации. Однако эти виды деятельности имеют неодинаковое правовое содержание и реализуются в рамках различных направлений. Кроме того, специфика правозащитной (правообеспечительной) деятельности прокуратуры заключается в том, что она либо поглощается, либо носит производный от прокурорского надзора характер. Поэтому ни правообеспечение, ни правозащита не являются теми видами деятельности, которые отражают сущностную природу современных прокурорских органов. В этой связи не стоит определять их в качестве отдельных функций современной прокуратуры. В определенном смысле можно вести речь об осуществлении прокуратурой отдельного вида правообеспечительной деятельности, но только на уровне обобщающего понятия.

Прокурор осуществляет охрану и защиту правового положения личности со стороны лиц, входящих в предмет прокурорского надзора, – органов государственной и муниципальной власти, должностных лиц, органов управления коммерческих и некоммерческих организаций и прочих субъектов, определяемых ст. 21 Закона о прокуратуре.

Кроме того, для реализации прокурором правообеспечительной деятельности необходимо наличие следующих необходимых условий:

- человек или гражданин находится в зависимом или неравном по отношению к поднадзорному прокуратуре лицу положении;

- поднадзорные прокуратуре лица обладают правовыми или организационными возможностями по существенному ограничению правового положения человека или гражданина, либо когда реализация правовых возможностей человека или гражданина зависит от решения данных лиц;

- существует неопределенный круг зависимых от субъектов, входящих в предмет надзора прокуратуры лиц, обладающих общим для них правовым ста-

¹ Автор исходит из того, что права и свободы гражданина определяются Конституцией РФ и иными законами, действующими на территории РФ. Правовое положение человека устанавливается общепринятыми нормами международного права, которые по своей юридической значимости относятся к актам, обладающим не меньшей юридической силой, чем законы, действующие на территории РФ, наблюдение за их исполнением также входит в предмет прокурорского надзора.

тусом или положением (граждане, иностранцы, ветераны, пенсионеры и т.п.);

- ограничение правового положения зависимых лиц может осуществляться в ходе обычной деятельности поднадзорных прокуратуре субъектов;

- не установлен судебный или иной исключительный порядок охраны или защиты правового положения человека и гражданина.

При этом можно выделить следующие категории лиц, чье правовое положение обеспечивается органами прокуратуры:

1) Любые лица независимо от специфики их правового статуса, пребывающие на территории Российской Федерации (граждане, иностранцы, апатриды и т.п.): прокурор обязан обеспечить их правовое положение, закрепляемое в общепризнанных нормах международного права, Конституции РФ и ратифицированных международных договорах. В этом случае прокурор надзирает, прежде всего, за тем, чтобы субъекты, входящие в предмет надзора, не допускали нарушения базового положения личности в Российской Федерации независимо от ее конкретного правового статуса и положения.

2) Граждане Российской Федерации: прокурор обязан обеспечить беспрепятственное осуществление гражданами России предоставленных им прав и свобод, закрепляемых как в Конституции РФ, так и

иных законах, действующих на территории России. В этом случае прокуратура надзирает за тем, как поднадзорные лица обеспечивают реализацию гражданами России различных прав и свобод, закрепляемых на уровне национального законодательства (правовой статус гражданина).

3) Социально-охраняемые и социально-защищаемые граждане Российской Федерации, обладающие льготным статусом (пенсионеры, ветераны, инвалиды, представители коренных малочисленных народов и т.п.): прокурор обязан обеспечить беспрепятственное осуществление гражданами России предоставленных им социальных и прочих льгот (прав), закрепляемых в законах, действующих на территории России.

4) Отдельные граждане, которые в силу своих физических или иных недостатков, а равно зависимого положения не могут самостоятельно обеспечить реализацию предоставленных им законами, действующими на территории России, прав, свобод и иных правовых возможностей.

В последнем случае действующее законодательство позволяет выступать прокурору в роли особого «социального защитника», или «социального адвоката», с правом участия, в том числе в судебных процессах с целью восстановления нарушенного социального статуса лица.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Казарина А.Х.* Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности). М.: Ин-т повышения квалификации руковод. кадров Генпрокуратуры РФ, 2005. 280 с.
2. *Воронин О.В.* О современном содержании прокурорского надзора // Вестник Томского государственного университета. Право. 2012. № 4(6). С. 14–25.
3. *Воронин О.В.* Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск: Изд-во НТЛ, 2013. 164 с.
4. *Крюков В.Ф.* Курс лекций по прокурорскому надзору в Российской Федерации: учебник. Курск: ГУ ИПП, 2000. 464 с.
5. *Бессарабов В.Г.* Правозащитная деятельность российской прокуратуры (1722–2002 гг.): история, события, люди. М., 2003. 4141 с.

RIGHT-SECURING AND HUMAN RIGHTS ACTIVITIES OF THE RF PROSECUTOR'S OFFICE

Russian Journal of Criminal Law, 2015, 1(5), 90–93. DOI 10.17223/23088451/5/16

Voronin Oleg V. Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: voronin@mail.tsu.ru

Keywords: prosecutor's office, prosecutor's supervision, human rights activities, rights and freedoms of man and citizen.

Ensuring the legal status of the person consists in the protection of the rights and freedoms of man and citizen. In general, securing is maintaining the smooth implementation of rights and freedoms, creating conditions for their implementation. Human rights activities, in turn, occur when the legal status of the person is challenged to prevent violations and to restore the former legitimate status.

With regard to the prosecutor's activity, securing is expressed primarily in the prevention of a possible violation of the legal status of the person by observing the rights and freedoms of man and citizen. The protection of violated rights and freedoms (the human rights prosecutor's activity) is to respond to the violation of the legal provisions in order to restore its former legitimate status.

This division is conditional because of the fact that a particular type of prosecutorial activities (prosecutor's procedure) can occur in the form of protective and remedial action, be a reflection of the implementation of several prosecutor's functions and include implementation of various means of prosecutorial response. However, if to focus on the type of activities and form of their implementation, it is possible to highlight the activities of the prosecutor, where the main task is to create conditions for the implementation of the legal status of the person. It is prosecutor's supervision over the observance of the rights and freedoms of man and citizen and activities designed to protect the violated individual rights, which is human rights activities of the prosecutor. The first direction will be implemented mainly in the form of prosecutor's supervision, the second in the supervision, as well as in other activities of the prosecutor's office. In both cases this activity is completely conditioned by prosecutor's supervision. In other words, right-securing and human rights prosecutor's activities are forms of prosecutor's supervision, or derive from these activities.

The task of a separate branch of the prosecutor's supervision – supervision over the observance of the rights and freedoms of man and citizen – is to ensure the rights and freedoms that are not monitored by other branches. Such rights and freedoms constitute a separate subject. The actual content of supervision is to monitor the observance of the general legal status of man and citizen, set by generally accepted international rules, ratified international treaties, the Constitution and other laws in force in the territory of the Russian Federation. This branch has certain legal remedies established by Art. 27 of the Law on the Prosecution Service of the Russian Federation. The subject of the prosecutor's supervision over the observance of the rights and freedoms of man and citizen in other branches is supervision over the observance of special rights and freedoms of the persons involved in the activities of the supervised bodies and institutions. In this case, the prosecutor uses legal means available within specific branches of prosecutor's supervision.

REFERENCES

1. Kazarina A.Kh. (2005) *Predmet i predely prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov (sfera predprinimatel'skoy i inoy ekonomicheskoy deyatel'nosti)* [Subject and limits of prosecutorial supervision over implementation of laws (the sphere of entrepreneurial and other economic activities)]. Moscow: Institut povysheniya kvalifikatsii rukovodyashchikh kadrov Akademii General'noy prokuratury Rossiyskoy Federatsii. 280 p.
2. Voronin O.V. (2012) On actual content of prosecutor's supervision. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo – Tomsk State University Journal of Law*. 4(6). pp. 14–25. (In Russian).
3. Voronin O.V. (2013) *Teoreticheskie osnovy sovremennoy prokurorskoj deyatel'nosti* [Theoretical foundations of modern prosecutorial activities]. Tomsk: NTL. 164 p.
4. Kryukov V.F. (2000) *Kurs lektsiy po prokurorskomu nadzoru v Rossiyskoy Federatsii* [Lectures on the prosecutor's supervision in the Russian Federation]. Kursk: GU IPP. 464 p.
5. Bessarabov V.G. (2003) *Pravozashchitnaya deyatel'nost' rossiyskoy prokuratury (1722–2002 gg.): istoriya, sobytiya, lyudi* [Advocacy of the Russian Prosecutor's Office (1722–2002): history, events and people]. Moscow: Spark. 4141 p.