

ПРОБЛЕМЫ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

УДК 347

О.В. Воронин**О СОВРЕМЕННОМ СОДЕРЖАНИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА**

Прокурорский надзор представляет собой самостоятельное правовое явление, отличным от прочих видов контрольной деятельности. Он обладает своим особым содержанием, которое образует законность как цель, средство и принцип прокурорской деятельности. Единый прокурорский надзор подразделяется на отдельные отрасли. Критериями служат предмет и пределы надзора. Существует три основных предела: по кругу поднадзорных лиц, по кругу актов и кругу правоотношений. Правоохранительная деятельность прокуратуры носит производный от прокурорского надзора характер и осуществляется в различных формах. В рамках прокурорского надзора она образует отдельную отрасль, а также отдельные направления в рамках иных отраслей. Поскольку с учетом современного правового регулирования ни одна из отраслей прокурорского надзора не может считаться определяющей, содержание прокурорской деятельности в рамках каждой из них определяется отдельно.

Ключевые слова: отрасли прокурорского надзора, предмет и пределы надзора, правоохранительная деятельность.

Прокурорский надзор, будучи основной функцией отечественной прокуратуры, представляет собой деятельность органов и учреждений прокуратуры, осуществляющих от имени Российской Федерации наблюдение за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на ее территории. Одни авторы считают его самостоятельным видом государственной деятельности, отличным от контроля [11. С. 167], другие – разновидностью контроля [4. С. 7], третьи занимают компромиссную позицию, говоря о контрольно-надзорной деятельности современной прокуратуры [3. С. 234–235].

С учетом требований действующего законодательства и исторического значения прокурорский надзор следует считать самостоятельным правовым явлением, отличным от прочих видов контрольной деятельности. Такой вывод основывается на том, что это единственный вид публичной проверочной деятельности, предполагающий правовую оценку соблюдения и исполнения законов максимально возможным кругом поднадзорных лиц, включающим в себя подавляющее большинство публичных органов, учреждений и должностных лиц.

Прокурорский надзор обладает рядом сходных с контролем черт, однако его предназначение, принципы организации, формы реализации не позволяют рассматривать его как какую-либо ординарную или специфичную форму контроля. Будучи самостоятельным правовым явлением, он обладает своим специфичным содержанием, традиционно уязвимым с понятием законности.

В современной литературе законность рассматривается как правовой принцип, метод (форма) реализации государственной власти и режим (состояние) общественной жизни.

Закон о прокуратуре использует эту категорию также в нескольких смыслах: в значении правового принципа организации и деятельности прокуратуры, в качестве правовой цели надзорной деятельности и как метод реализации прокурорской власти.

Во всех трех смыслах содержание законности предполагает наличие нормативных факторов, обеспечивающих состояние юридической правомерности, достигающей путем:

1) обеспечения соответствия деятельности любого лица правовым установлениям, закрепленным в актах высшей юридической силы – Конституции РФ и законах;

2) обеспечения исключительной роли Конституции РФ и законов как актов высшей юридической силы в регулировании ключевых общественных отношений;

3) соблюдения прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности;

4) обеспечения равенства (паритета правовых возможностей) всех лиц перед Конституцией и законами как основными регуляторами общественных отношений.

Применительно к деятельности прокуратуры подобное содержание законности формулируется в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре при определении целей надзорной деятельности, заключающихся в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты охраняемых интересов общества и государства.

Наибольший интерес для уяснения содержания прокурорского надзора представляет законность как цель прокурорской деятельности – обеспечение режима (состояния) общественной жизни и как форма реализации публичной власти.

Обобщенное понятие законности как состояния общественных отношений означает достижение реального и активного функционирования всех нормативных факторов, призванных распространить на общественные отношения состояния их правомерности, т.е. соответствия поведения поднадзорных субъектов предписаниям правовых норм, реальности и эффективности правового регулирования в целях соблюдения Конституции РФ и законов, действующих на территории России, а также обеспечения и охраны прав и свобод личности. Такой подход применим и к определению общей правовой цели надзорной деятельности с оговоркой о том, что, во-первых, из-за специфики реализации правовых средств прокурор в большей степени не достигает, а обеспечивает функционирование этих нормативных факторов, а во-вторых, в силу установленных пределов надзора он в состоянии непосредственно обеспечить реализацию лишь тех из них, которые охватываются методом прокурорской деятельности.

Законность как один из методов реализации публичной власти – прокурорского надзора – означает обеспечение режима законности путем осуществления наблюдения за соблюдением, исполнением и применением норм права при од-

современном обеспечении соблюдения прав и свобод человека и гражданина со стороны поднадзорных органов, учреждений и должностных лиц.

Основным способом реализации прокурорского надзора выступает наблюдение, включающее в себя выявление (слежение и обнаружение) и реагирование на выявленные нарушения. Реагирование осуществляется путем восстановления нарушенной законности, предполагающего ликвидацию (устранение) негативных последствий и возвращение нарушенных общественных отношений в прежнее правомерное состояние.

Восстановление нарушенной законности осуществляется в простой и усложненной формах. В первом случае оно происходит путем применения надзорных правовых средств, предполагающих позитивное и негативное обязывание поднадзорных лиц устранить нарушения и вернуть нарушенные отношения в прежнее правомерное состояние. Основная задача в этом случае заключается в оперативном восстановлении состояния правомерности без инициирования более сложной правоприменительной деятельности. Во втором случае происходит возбуждение административных, судебных и прочих производств в силу того, что перед прокурором возникают препятствия в восстановительной деятельности. Соответственно, появляется дополнительная цель – обеспечить принудительную реализацию прокурорской власти, направленную на восстановление нарушенной законности. Вместе с тем их появление при нормальном протекании восстановительной деятельности не является обязательным. Поэтому под восстановлением законности следует понимать прежде всего деятельность прокурора, направленную на возвращение нарушенных общественных отношений в прежнее состояние правомерности с помощью прокурорско-надзорных правовых средств. Восстановление законности в усложненной форме (с помощью реализации процессуальных и административных полномочий) представляет частных случай прокурорского реагирования и не может служить его сущностной характеристикой в целом.

В литературе единый прокурорский надзор принято разграничивать на отдельные отрасли. Вместе с тем в настоящий момент встречаются попытки пересмотра традиционного представления об отраслевой специализации надзорной деятельности. При этом спектр мнений весьма широк: от традиционного признания до полного отказа от такого подхода. То, что прокурорская деятельность по своей форме и содержанию различается, не вызывает сомнений, и в этой связи абсолютно оправдано признавать наличие в структуре современного прокурорского надзора отдельных самостоятельных направлений – отраслей надзора. Другой вопрос, с учетом современных реалий, насколько оправдано использование традиционного термина и критериев деления на отрасли.

Использование термина «отрасль» может показаться несколько архаичным. Однако, принимая во внимание, что включение его в научный оборот является методологическим приемом для подчеркивания условного характера деления прокурорского надзора на отрасли [7. С. 20–21], представляется возможным его использование в традиционном смысле. Кроме того, такой подход частично реализован в действующем Законе о прокуратуре (ч. 2 ст. 1, гл. 1-4).

Практически все авторы, выделяя отдельные отрасли, подчеркивают то, что это специализированная деятельность в рамках единого прокурорского надзора, имеющая свои цели (задачи), предмет (объект) и правовые средства [8. С. 172].

Разделяя подходы к определению цели как результату, на достижения которого направлен прокурорский надзор в целом, уточним, что таким результатом является достижение законности как состояния правомерности поднадзорной среды. Следует также согласиться, что такое достижение возможно путем решения закрепленных в законе задач [13. С. 5–6]. Такие идеи заложены в Законе о прокуратуре. Так, п. 2 ст. 1 устанавливает цели прокурорской деятельности (содержание законности), достижение которых возможно путем решения задач, определенных для каждой отрасли прокурорского надзора (ст. 21, 26, 29, 32). С учетом более конкретного содержания последнего понятия следует согласиться с мнением о выделении так называемых специальных [10. С. 16–17], или отраслевых [6. С. 91], задач, служащих, несмотря на их достаточно широкую формулировку, первым критерием разграничения единого прокурорского надзора на самостоятельные отрасли.

Вопрос о содержании и соотношении объекта и предмета прокурорского надзора является одним из наиболее сложных. Достаточно часто под объектом понимают деятельность поднадзорных органов и лиц, законность поднадзорной деятельности, правовое поведение поднадзорных субъектов, сами поднадзорные органы и лица. В свою очередь, предмет отождествляют с объектом, деятельностью поднадзорных органов и лиц, исполнением, соблюдением и соответствием законам или ограничивают содержание этого понятия актами и действиями органов и лиц, входящих в предмет надзора. Наиболее аргументированной является позиция о том, что объект – это деятельность поднадзорных органов и лиц. В Законе о прокуратуре он определяется перечневым методом путем указания на конкретные органы, учреждения и должностные лица, охватываемые прокурорским надзором в рамках той или иной отрасли. В этой связи спор о том, что входит в объект надзора – деятельность или ее субъекты, не имеет принципиального значения и практически может быть сведен в юридико-лингвистическую плоскость. Поскольку категория «предмет» по сравнению с объектом носит более конкретный характер, представляется возможным разделить мнение об ограничении ее содержания актами и действиями (поведением) поднадзорных органов и лиц как фактическими формами выражения их деятельности.

Установление задач наряду с выделением объекта (предмета) невозможно без определения пределов прокурорского надзора. Как правило, под ними понимаются границы как внутриотраслевого деления, так и внешнего отграничения прокурорского надзора от иной деятельности в целом. В этой связи принято выделять общие и специальные пределы.

Первые закрепляются в ст. 21 Закона о прокуратуре и выражаются в:

- а) запрете вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных органов и лиц;
- б) запрете подменять в ходе осуществления надзора иные государственные органы и учреждения;

в) требовании проводить прокурорские проверки только по поступившей в органы прокуратуры информации о допущенных нарушениях закона.

Фактически эти общие пределы обеспечивают самостоятельность прокурорского надзора как отдельного правового явления, поскольку не позволяют ему слиться с управленческо-распорядительной и административно-контрольной деятельностью иных публичных органов и учреждений.

В свою очередь, специальные пределы служат для уточнения содержания надзора в рамках конкретных отраслей. Вопрос об их содержании и количестве спорный. Некоторые из них устанавливаются в Законе о прокуратуре – пределы надзора по кругу лиц (субъектов) и актов (ст. 21, 26, 29, 32). Другие вытекают из смысла Закона о прокуратуре или являются результатом системного толкования норм действующего законодательства.

Установление пределов прокурорского надзора по кругу лиц строится на обособлении деятельности отдельных органов, учреждений и должностных лиц, а также правовых норм (институтов), регулирующих их деятельность. Ранее во внимание также принималась их отраслевая (институциональная) принадлежность. В настоящее время этот критерий, хотя и не утрачивает полного значения, тем не менее не играет приоритетной роли. Уточненными критериями для определения пределов по кругу поднадзорных лиц выступают:

1) существование совокупности органов, учреждений и должностных лиц, обладающих схожей направленностью деятельности, выражающейся в близких по своему содержанию целях и возложенных на них функциях;

2) высокая степень автономности и довольно продолжительный период функционирования их в таком качестве;

3) наличие отдельных правовых институтов, регулирующих их деятельность.

Первые два признака позволяют сгруппировать отдельные органы, учреждения и должностные лица в исторически сложившиеся самостоятельные системы, входящие в предмет прокурорского надзора, и с учетом второго критерия – специфики правового регулирования их деятельности – подразделить на отдельные отрасли.

Традиционно к указанным системам органов относятся: органы публичного управления, предварительного расследования и раскрытия преступлений, а также уголовно-исполнительная (пенитенциарная) система. Кроме того, указанные критерии позволяют включить в качестве самостоятельного элемента также органы, учреждения и должностных лиц, осуществляющих принудительное исполнение судебных решений, – судебных приставов.

Предел по кругу лиц традиционно является определяющим при решении вопроса о разграничении прокурорского надзора на отрасли.

Относительно содержания предела по кругу (иерархичности [12. С. 157]) актов в литературе также нет единства мнений. Одни ученые считают, что этот круг актов исчерпывается исключительно законами [2. С. 38], другие полагают, что он включает в себя наряду с законами также подзаконные нормативно-правовые акты [9. С. 119]. Первые исходят из буквального толкования Закона о прокуратуре, устанавливающего, что прокуратура осуществляет надзор за «соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на ее территории». Вторые опираются на сложившуюся практику

регулирования прокурорской деятельности, когда наиболее важные вопросы регулируются не только законами, но и иными актами, обладающими не меньшей юридической силой.

Пределы по актам определяются применительно к каждой отрасли прокурорского надзора отдельно. В этом заключается их смысл как одного из критериев выделения отраслей прокурорского надзора. За основу берутся прямые предписания Закона о прокуратуре и сложившаяся практика регулирования деятельности поднадзорных лиц. Применительно к надзору за исполнением законов и законностью правовых актов в качестве пределов выступают только акты высшей юридической силы – Конституция РФ, законы, действующие на территории России, и квазизаконны. В других отраслях – также иные нормативно-правовые акты, когда это допускает Закон о прокуратуре. Например, ч. 2 ст. 32 этого закона устанавливает, что прокурор осуществляет надзор за соблюдением установленных *законодательством* (курсив наш. – *О.В.*) прав и обязанностей лиц, находящихся в изоляции от общества. Таким образом, используется обобщающий термин, определяющий все виды актов. Другими словами, применительно к этой отрасли устанавливаются более широкие пределы по кругу актов, входящих в предмет надзора.

Прокурорский надзор во всех отраслях в обязательном порядке включает в себя наблюдение за соблюдением и исполнением требований, содержащихся в актах высшей юридической силы (Конституции РФ, законах). В этом смысле можно вести речь о совпадении указанного предела во всех отраслях, что позволяет рассматривать его в качестве самостоятельного критерия. Однако несовпадение по конкретным видам актов не позволяет использовать его в качестве универсального критерия, поэтому его применение, в отличие от предыдущего, носит производный характер.

В литературе в качестве третьего критерия отраслевого деления предлагается использовать характер прокурорского надзора, полномочия прокурора или правовые средства прокурорского надзора. Во всех случаях речь идет о содержании прокурорского надзора в рамках его отдельных отраслей. Оно различно, однако едва ли стоит признавать такую специфику в качестве самостоятельного критерия. Состояние поднадзорной среды определяет характер прокурорского надзора в отраслях, а не наоборот. Использование этого критерия имело смысл, когда деление прокурорского надзора на отрасли представляло собой фактическую специализацию общего надзора. В этом случае специфика правовых средств внутри единого надзора могла служить дополнительным основанием дифференциации надзора. В настоящий момент прокурорский надзор в большей степени представляет собой элемент сдерживания деятельности иных публичных органов и лиц, поэтому приоритетное значение имеет не характер связи с поднадзорными лицами, а определение возможных правовых сфер его вторжения. В этой связи более продуктивно уточнять пределы надзора по кругу правоотношений, на которых основана деятельность входящих в предмет надзора лиц.

Правовой характер прокурорского надзора заключается в юридической оценке деятельности поднадзорных лиц. Её может получить только юридически значимая поднадзорная деятельность, основанная на конкретных правоотношениях. В связи с этим необходимо уточнить предмет прокурорского

надзора по кругу правоотношений, на которых основана деятельность поднадзорных лиц. Этот предел, с одной стороны, выделяет деятельность, подпадающую под правовую оценку, с другой – из правоотношений, на которых она основана, определяет те, которые устанавливают пределы прокурорского надзора в рамках конкретной отрасли.

Пределы предмета надзора по кругу правоотношений определяются двумя способами: 1) путем прямого указания закона; 2) с помощью системного толкования норм действующего законодательства, регулирующего осуществление прокурорского надзора в рамках конкретной отрасли. Эти критерии могут применяться как совокупно, так и по отдельности.

Например, при установлении круга правоотношений, входящих в предмет прокурорского надзора в рамках отрасли надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность и предварительное расследование, применительно к деятельности следователей и дознавателей законодатель определяет, что предметом надзора охватывается лишь процессуальная деятельность, т.е. только возникающая на основе уголовно-процессуальных отношений (ст. 37 УПК РФ). Другим примером служит подход, когда системное толкование норм, регулирующих реализацию надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, ограничивает пределы по кругу правоотношений наблюдением за деятельностью, основанной на регулятивных и охранительных правоотношениях, и исключает деятельность, базирующуюся на диспозитивных отношениях.

Определяя пределы надзора по кругу правоотношений, едва ли стоит исходить сугубо из отраслевой принадлежности правовых норм, поскольку в этом случае фактически происходит дублирование с одним из критериев первого предела (характером правовых институтов, регулирующих деятельность поднадзорных лиц). Акцент следует делать на специфике и содержании правоотношений.

Принципиальное значение при анализе правоотношений, на основе которых возникает деятельность поднадзорных органов и учреждений, имеют два момента: их состав – одним из участников правоотношения должно быть поднадзорное прокуратуре лицо и характер связи между его участниками – отсутствие равноправия. Первый признак вытекает из действия первого предела – уточнения предмета надзора по кругу субъектов. Второй – является результатом анализа содержания прокурорской деятельности. В предмет прокурорского надзора в этом случае должна включаться деятельность, основанная на правоотношениях, в которых:

- один из участников находится в зависимом или неравном по отношению к поднадзорному лицу положении;
- поднадзорные лица обладают возможностями по существенному ограничению правового положения иных участников правоотношения;
- эти возможности могут быть реализованы в обычном (неохранительном) порядке;
- применительно к этим правоотношениям не устанавливается судебный или иной исключительный порядок охраны и защиты.

Предложенные критерии – возможность существенного ограничения правового положения зависимых лиц в ходе обычной деятельности поднадзор-

ных органов и учреждений – вытекают из роли прокуратуры в обеспечении законности, а также провозглашенных правовых приоритетов. Признание содержанием законности обеспечение правового положения личности актуализирует прокурорский надзор в тех сферах общественной и государственной жизни, где существует потенциальная опасность умаления прав и свобод человека. К их числу относятся все виды публичной деятельности, предусматривающие любые виды ограничений правового положения личности, а также случаи, когда реализация конкретных правовых возможностей человека и гражданина зависит от усмотрения публичного лица или же это лицо обязано совершить определенные действия для предоставления или реализации гражданином конкретной правовой возможности в обычном порядке в ходе осуществления своих обязанностей.

Проиллюстрируем эти выводы на примере. Согласно ст. 21 Закона о прокуратуре в предмет прокурорского надзора входит деятельность органов управления и руководителей коммерческих организаций. По своему характеру она может быть различна и включать в себя хозяйственную, коммерческую, управленческую и иные виды деятельности. В свою очередь, юридически они могут быть основаны на гражданских, административных, трудовых и прочих правовых отношениях. С учетом первых двух пределов (по кругу лиц и актов) все виды указанной деятельности должны быть охвачены предметом прокурорского надзора. Однако на самом деле это не так. Используя третий критерий, в предмет прокурорского надзора будет включена только та деятельность, которая может получить правовую оценку, т.е. основанная на конкретных правоотношениях.

Статья 1 ГК РФ исключает из предмета прокурорского надзора наблюдение за гражданско-правовыми отношениями, предоставляя им исключительный судебный порядок защиты. К тому же этот вид деятельности согласно этой же статье исключает какое-либо зависимое положение участников, поскольку основывается на признании равенства участников и недопустимости произвольного вмешательства. В этой связи деятельность, основанная на этих правоотношениях, не будет входить в предмет прокурорского надзора. Поэтому из предмета надзора должна быть исключена коммерческая деятельность органов управления и руководителей коммерческих организаций. Оставшаяся деятельность по своей природе различна, так как основывается на различных правовых отношениях. Определять ее, уточняя пределы по отраслевому характеру правоотношений, возможно, но не продуктивно. Более правильно использовать предложенные критерии и сразу же выделить конкретные виды правоотношений, где один из субъектов является поднадзорным лицом и одновременно находится в приоритетном правовом положении по отношению к иным участникам правоотношения. В приводимом примере это будет деятельность, основанная на трудовых, административных и прочих правоотношениях, где одним из субъектов выступает орган управления или руководитель коммерческой организации, а вторым – любой зависимый субъект: работник, трудовой коллектив и т.п. Наблюдение за ней войдет в предмет прокурорского надзора. Аналогичный подход применим и к другим отраслям прокурорского надзора.

Предел по кругу правоотношений является самостоятельным, однако его применение носит вторичный характер по отношению к первым двум критериям. Его значение заключается в уточнении действия прокурорского надзора относительно предварительно определенного круга поднадзорных лиц и нормативно-правовых актов. Методологическая природа не позволяет использовать его в другом качестве. Применение этого критерия приобретает особую актуальность в условиях динамично развивающегося законодательства и дальнейшего государственно-правового реформирования, поскольку позволяет уточнять предмет надзорной деятельности в рамках традиционных отраслей даже в случае изменения характера правового регулирования деятельности поднадзорных лиц.

Приведенные пределы позволяют выделить следующие отрасли прокурорского надзора: за исполнением законов и законностью правовых актов; за исполнением законов органами, осуществляющими дознание, предварительное следствие и оперативно-розыскную деятельность; за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания и назначенные судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу; исполнением законов судебными приставами.

Вместе с тем под эти критерии не подпадает прокурорская деятельность, направленная на обеспечение правового положения личности. В частности, прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Современная прокуратура осуществляет несколько видов деятельности, связанных с обеспечением правового положения личности. Обобщая существующие подходы, можно выделить два самостоятельных направления: прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и правозащитную прокурорскую деятельность. Указанные направления различаются по содержанию и формам реализации. Критериями выступают основная направленность правообеспечительной прокурорской деятельности и функции прокуратуры, через которые она реализуются.

Традиционно обеспечение правового положения личности состоит из охраны и защиты 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 восстановлении прежнего правомерного состояния.

Применительно к прокурорской деятельности охрана выражается в предупреждении возможного нарушения правового положения личности, наблюдении за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а также готовности реагировать на возможное нарушение. В таком понимании эта деятельность входит в содержание прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, однако этим не исчерпывается. В свою очередь, защита нарушенных прав и свобод, осуществляемая различными средствами прокурорского реагирования, составляет правозащитное направление прокурорской деятельности. Она осуществляется как путем применения про-

курорско-надзорных средств, так и с помощью реализации иных восстановительных возможностей.

Подобное деление условно в силу того, что конкретное 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 главной задачей будет являться создание условий для реализации правового положения личности – прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и деятельность, направленную на защиту нарушенных прав личности – правозащитную деятельность прокурора. При этом первое направление будет реализовываться исключительно в форме прокурорского надзора, второе – в рамках всех функций прокуратуры. С учетом того, что прокурорский надзор является определяющей функцией прокуратуры, можно заключить, что правозащитная деятельность носит вторичный характер.

Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина образует два вида деятельности: самостоятельную отрасль и отдельные направления, связанные с обеспечением правового положения личности в рамках прочих 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) «общего надзора».

Появление гл. 2 разд. III Закона о прокуратуре – «Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина» – обусловило определение природы и места данной деятельности в структуре современного прокурорского надзора. По своему характеру данный вид прокурорской деятельности ближе всего стоит к надзору за соблюдением законов и законностью правовых актов, однако их объединение возможно только путем реанимирования такой категории, как «общий надзор». Вместе с тем утрата прокурорским надзором высшего и всеобъемлющего характера делает использование этого методологического приема недопустимым в современных условиях.

Признание обеспечения прав и свобод человека неотъемлемым элементом законности обуславливает обособление прокурорской деятельности, направленной на его достижение, на соответствующем уровне. Применительно к системе прокурорского надзора, основанной на отраслевом делении, это достигается путем выделения самостоятельной 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.

При таком подходе ранее приведенная система критериев деления отраслей 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 актов, 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 [5. 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 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 отдельных 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.

Таким образом, основываясь на отраслевом делении современной прокурорской деятельности и учитывая рассмотренные критерии, можно выделить самостоятельную отрасль прокурорского надзора – надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Наличие нескольких направлений, связанных с обеспечением правового положения личности, позволяет некоторым ученым вести речь о реализации отечественной прокуратурой отдельной правообеспечительной или правозащитной функции [1. С. 18].

Для того чтобы признать правообеспечительную или правозащитную деятельность в качестве отдельной функции, необходимо, чтобы они обладали единым содержанием и формой реализации. Как было показано выше, эти виды деятельности имеют неодинаковое правовое содержание и реализуются в рамках различных функций. Кроме того, специфика правозащитной (правообеспечительной) деятельности прокуратуры заключается в том, что она 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.

Наличие различных критериев при определении структуры и содержания современной прокурорской деятельности актуализирует вопрос о соотношении существующих отраслей прокурорского надзора. Ранее, как отмечалось выше, с учетом высшего и всеобъемлющего характера прокурорского надзора этот вопрос разрешался путем выстраивания пирамиды надзора. Основу пирамиды составлял общий надзор, носивший фундаментальный характер по отношению к иным отраслям, представлявшим собой фактическую специализацию общего надзора. При этом существовало мнение о преломлении одних отраслей в другие в ходе фактической прокурорской деятельности.

В настоящий момент ни одна из отраслей прокурорского надзора не может считаться определяющей, поскольку нет универсальных критериев их выделения, поэтому невозможно выстроить их иерархичную систему или определить принципы их взаимодействия. Это значит, что содержание прокурорского надзора в рамках одной отрасли не может определять таковое в рамках другой. В этой связи правовое регулирование прокурорской деятельности в рамках конкретных отраслей должно носить полностью самостоятельный характер, т.е. предмет, пределы и правовые средства надзора должны в каждом случае определяться исчерпывающим способом отдельно применительно к каждой отрасли прокурорского надзора.

Что же касается отраслевого преломления в ходе фактической деятельности, то преломляться и перетекать из одного направления в другое может конкретный вид прокурорской деятельности (отдельное производство или какая-нибудь иная фактическая деятельность). Отрасли, будучи абстрактными конструкциями, остаются так же, как и функции, неизменными, поскольку служат формами отражения указанных видов прокурорской деятельности. В этой связи вести речь о перетекании одной отрасли в другую не совсем корректно.

Литература

1. Бессарабов В.Г. Правозащитная деятельность российской прокуратуры (1722–2002 гг.): история, события, люди. М., 2003.
2. Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор. М.: Проспект, 2006.
3. Конин Н.М. Административное право России. М.: Юрист, 2004.
4. Контрольные органы и организации России: учеб. / под ред. А.П. Гуляева. М., 2000.
5. Крюков В.Ф. Курс лекций по прокурорскому надзору в Российской Федерации: учеб. Курск: ГУ ИПП, 2000.
6. Ломовский В.Д. Прокурорско-надзорные правоотношения. Ростов н/Д: Ростовский ун-т, 1987.
7. Мелкумов В.Г. Вопросы теории и практики общего надзора прокуратуры. Душанбе: Ирфон, 1965.
8. Прокурорский надзор: курс лекций и практикум / под ред. Ю.Е. Винокурова. М.: Экзамен, 2000.
9. Прокурорский надзор: учеб. / под ред. А.Я. Сухарева. М.: Норма, 2009.
10. Прокурорский надзор: учеб. / под ред. Ю.Е. Винокурова. М.: Норма, 2008.
11. Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2003.
12. Рябцев В.П. Прокурорский надзор: курс лекций. М.: Норма, 2006.
13. Шалумов М.С. Система функций российской прокуратуры. Кострома, 2003.