

УДК 347.963

Концептуальные проблемы определения предмета прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод граждан на современном этапе

**Грачёва О.А.**

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры прокурорского надзора и криминологии
Саратовской государственной юридической академии

**Лиходаев Е.Г.**

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры прокурорского надзора и криминологии
Саратовской государственной юридической академии

Статья посвящена приоритетному направлению деятельности органов прокуратуры РФ – надзору за соблюдением прав и свобод граждан на современном этапе. Надзорная деятельность российской прокуратуры в сфере соблюдения прав человека, прав и свобод граждан является приоритетным направлением для данной единой централизованной федеральной системы органов и предопределяется положениями ст. 2 Конституции РФ, которая провозгласила, что человек, его права и свободы считаются высшей ценностью. В связи с этим в Законе о прокуратуре надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина выделен в отдельную самостоятельную отрасль надзорной деятельности органов прокуратуры, что является ярким подтверждением значительного усиления роли прокуратуры как правозащитного органа в правовом государстве. Авторами проанализированы нормы действующего законодательства в рамках реализации полномочий в данной отрасли надзора и сделаны предложения по совершенствованию действующего законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: прокуратура, прокурорский надзор, соблюдение прав, права человека, свободы человека

В Основном законе нашей страны – Конституции РФ – провозглашена основополагающая для современной России задача – «признание, соблюдение, защита прав и свобод человека и гражданина» [1], в связи с чем права и свободы человека объявлены «высшей ценностью» [1] и занимают главенствующее место во всей иерархии ценностных ориентиров в нашем государстве.

В специальной литературе нередко указывается на то, что «права и свободы человека занимают особое место в структуре правового статуса личности, подлежат повышенному научно-практическому вниманию, осмыслению и защите» [2, с. 22]. Как справедливо

отмечается в научной литературе, «обеспечение прав человека – обязанность всех ветвей государственной власти; если эта обязанность соблюдается, общество может быть охарактеризовано как стабильное и устойчивое, если государство пренебрегает ею, в обществе создается напряженность, образуется угроза его устойчивому развитию» [3, с. 205]. И с этим нельзя не согласиться, поскольку защита, признание и соблюдение прав и свобод человека и гражданина является обязанностью всех государственных органов, в том числе и органов российской прокуратуры.

В современной России законодатель определяет наиболее стратегические на сегодняшний день на-

правления деятельности органов прокуратуры в зависимости от принятия новых законов либо от той или иной политической, экономической ситуации в стране. Такое приоритетное направление органов прокуратуры, как надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, законодательно «отпочковалось» в самостоятельную сферу прокурорского надзора, что в июле 2020 г. еще раз было подчеркнуто на конституционном уровне. Данное нововведение демонстрирует центральную роль российской прокуратуры в защите прав и свобод человека и гражданина.

К тому же в специальной литературе отмечается, что среди иных функций органов прокуратуры особое внимание следует уделять правозащитной функции и ее потенциалу, реализации таких целей деятельности, как «обеспечение верховенства закона, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства» [4, с. 63–68].

По оценкам практикующих работников, данная отрасль надзора занимает до 2/3 объема всей работы органов прокуратуры. О значимости прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина говорит то, что «около 30 % жалоб, направляемых в Государственную Думу, депутаты передают для разрешения именно в прокуратуру» [5, с. 8–10].

Генеральный прокурор РФ, подводя итоги работы российской прокуратуры за первое полугодие 2023 г., в ходе заседания коллегии отметил, что за прошедшие полгода прокурорами пресечено около трех миллионов нарушений в сфере соблюдения прав и свобод граждан. К наиболее острым из них относятся связанные с обеспечением прав мобилизованных, военнослужащих и их семей. Об этом свидетельствуют более 86,5 тыс. поступивших от них в органы прокуратуры обращений.

Также на совещании отметили важность надзора в экологической сфере. В результате проведенных надзорных мероприятий выявлено свыше 190 тыс. нарушений, по материалам прокуроров возбуждено 964 уголовных дела.

Помимо этого, в прошедшем полугодии прокурорами было пресечено 625 тыс. нарушений в экономической сфере, в том числе в сфере исполнения законодательства о бюджете (84 тыс.), землепользовании (62 тыс.) и налогах (22 тыс.).

Поводя итоги совещания, Генеральный прокурор РФ отметил «важность и масштаб проведенной в течение прошедшего полугодия прокурорами работы по защите прав граждан, обеспечению интересов государства» [6].

В связи с этим четкое определение предмета данной отрасли надзора и его пределов будет способствовать повышению эффективности деятельности органов прокуратуры в данном направлении. Что

касается предмета данной отрасли прокурорского надзора, то законодателем в ст. 26 Закона о прокуратуре определяется такой элемент предмета надзора, как «соблюдение прав и свобод человека и гражданина». В тоже время отражает ли данная формулировка цели и задач прокуратуры? В этой связи хотелось бы остановиться на некоторых аспектах данной отрасли надзора.

Во-первых, об объеме защиты граждан. Как видится, законодатель использует устоявшуюся дефиницию «права и свободы», которая, как правило, подразумевает уровень вмешательства государства в деятельность, в данном случае, человека и гражданина. Так, представляется, что субъективное право подразумевает конкретные формы поведения субъекта, поощряемые законом в определенных случаях; юридическая свобода же подразумевает возможность субъектом выбора конкретной формы поведения, закон лишь устанавливает границы такого поведения, определяя формы поведения, которые государством не поощряются либо, более того, запрещаются. Таким образом, говоря о праве, следует руководствоваться правилом «можно все, что разрешено», а говоря о свободе – «можно все, что не запрещено»¹. Однако это не охватывает все уровни возможного вмешательства (регулирования) в деятельность человека, так в рамках предмета судебной защиты в гражданском судопроизводстве выделяется охраняемый законом интерес, под которым принято понимать «социальную потребность, взятую законом под свою охрану не путем предоставления лицу субъективного права или юридической свободы, а путем предоставления возможности прибегнуть к судебной защите в случае её ограничения». В данном случае государство ни каким образом не вмешивается (не регламентирует) в поведение человека, а наоборот, устанавливает запрет на такое вмешательство как со стороны самого государства, так и со стороны третьих лиц. При этом законодатель, говоря о полномочиях прокурора как в гражданском, так и административном судопроизводстве, ведет речь и о защите законных интересов граждан. В данной связи было бы целесообразно дополнить ст. 26 Закона о прокуратуре дефиницией «охраняемый законом интерес».

Во-вторых, рассуждая о формах деятельности поднадзорных органов и должностных лиц, стоит сказать, что используемый законодателем термин «соблюдение», несмотря на широкое его употребление, применительно к прокурорскому надзору является, как кажется, не совсем удачным. Соблюдение подразумевает под собой пассивную деятельность поднадзорных органов и должностных лиц, их не-

¹ Авторы понимают, что данная точка зрения не является устоявшейся в общей теории права и наверняка не разделяется многими учёными, но нам представляется, в целях настоящей работы она наиболее приемлема [См.: 7, с. 455–459].

вмешательство в поведения граждан. Но если речь идет об охраняемом законом интересе или юридической свободе, это еще применимо к данным категориям, то, говоря о субъективном праве, этого явно недостаточно. Соблюдение возможно лишь применительно к категории негативных субъективных прав, когда их реализация как раз и подразумевает обязанность государства и других людей воздерживаться от определенных действий по отношению к человеку. А вот реализация позитивных прав, напротив, связана с обязанностью государства, определенного круга лиц и организаций предоставить гражданину те или иные блага, осуществлять определенные действия.

По всей видимости, осознавая ограниченность термина «соблюдение прав и свобод», законодатель наряду с ним использует – «защита прав и свобод», так, согласно ст. 45 Конституции РФ, «государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется». Аналогичные термины используются в гражданском и гражданском процессуальном законодательстве. Уголовно-процессуальное законодательство использует термин «охрана прав и свобод» (ст. 11 УПК РФ). В теории права нет единой точки зрения на соотношения этих понятий [8, с. 123–125], так, согласно точке зрения Н.И. Матузова, «охрана и защита субъективного права или охраняемого законом интереса – не одно и то же: охраняются они постоянно, а защищаются только тогда, когда нарушаются» [9, с. 130]. Не вдаваясь в спор о понятиях, представляется, что использование терминов «охрана» и «защита» также является недостаточной, так как за их рамками явно остаются вопросы восстановления прав и свобод.

Как видится, необходимо использовать термин «обеспечение прав и свобод» как включающий в себя в качестве отдельных элементов и соблюдение, и охрану, и защиту прав, а также еще реализацию и восстановление прав, наличие соответствующих правовых норм и правоприменительных актов [10, с. 101–109].

Таким образом, представляется возможным внести соответствующие изменения в п. 1 ст. 26 Закона о прокуратуре, изложив его в редакции: «Предметом надзора является обеспечение прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина...», что будет в полной мере отвечать цели и задачам органов российской прокуратуры.

10 Литература:

1. Конституция Российской Федерации // СЗ РФ. – 2020 – № 11. – Ст. 1416.
2. Бекишиева С.Р. Конституционные основы развития правовых систем субъектов Российской Федерации // Юридический вестник ДГУ. – 2019. – № 4. – С. 22–25.
3. Ахмедов Р.А. Роль прокуратуры РФ в защите прав и свобод человека и гражданина в современных условиях // Новая наука: от идеи к результату. – 2017. – № 2. – С. 204–207.
4. Печников Н.П. Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: конспект лекций. – URL: <https://literaturnoe-chtenie.net/541-problemy-teorii-i-praktiki-prokurorskogo-nadzora-v-sovremennyh-usloviyah-konspekt-lekcij-pechnikov-np.html>
5. Синельщиков Ю.П. Пределы прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Деятельность прокуратуры РФ по защите прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства (Сухаревские чтения): сб. материалов V всерос. науч.-практ. конф. (М., 11 окт. 2019 г.). – М.: Ун-т прокуратуры Рос. Федерации, 2020. – С. 8–10.
6. Генпрокуратура РФ подвела итоги первой половины 2023 года. – URL: <https://www.5-tv.ru/news/442602/genprokuratura-rfpodvela-itogi-pervoj-pолоviny-2023-goda/> (дата обращения: 01.11.2023).
7. Клименко Ю.Г. Свобода как правовая категория: к вопросу о многообразии понятия // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2006. – № 4. – С. 455–459.
8. Смирнов А.П. Соотношение понятий «Охрана прав» и «Защита прав» // Вестник Томского государственного университета. – 2010. – № 331. – С. 123–125.
9. Матузов Н.И. Правовая система и личность. – Саратов, 1987. – 293 с.
10. Гончаров С.Г. К вопросу обеспечения прав и свобод человека и гражданина: теоретический и проблемный аспекты // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2020. – № 4. – С. 101–109.

Conceptual Problems of Determining the Subject of Prosecutorial Supervision Over the Observance of Citizens' Rights and Freedoms at the Present Stage

Gracheva O.A., Likhodaev E.G.
Saratov State Law Academy

The article is devoted to the priority area of activity of the Prosecutor's office of the Russian Federation – supervision of the observance of the rights and freedoms of citizens at the present stage. The supervisory activity of the Russian Prosecutor's Office in the field of respect for human rights, rights and freedoms of citizens is a priority for this unified centralized federal system of bodies and is predetermined by the provisions of Article 2 of the Constitution of the Russian Federation, which proclaimed that a person, his rights and freedoms are considered the highest value. In this regard, in the Law on the Prosecutor's Office, supervision of the observance of human and civil rights and freedoms is allocated to a separate independent branch of the supervisory activities of the prosecutor's office, which is a clear confirmation of the significant strengthening of the role of the prosecutor's office as a human rights body in a State governed by the rule of law. The authors analyzed the norms of the current legislation in the framework of the exercise of powers in this field of supervision and made proposals to improve the current legislation in this area.

Key words: prosecutor's office, prosecutor's supervision, observance of rights, human rights, human freedoms

